

**Iskandar
M. Daud Silalahi
Djuhaendah Hasan
Ida Nurlinda**

KEBIJAKAN PERUBAHAN KAWASAN HUTAN

**DALAM PENGELOLAAN
BERKELANJUTAN**



UNPAD PRESS

Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan

Dalam Pengelolaan Berkelanjutan

**Iskandar
M. Daud Silalahi
Djuhaendah Hasan
Ida Nurlinda**

**KEBIJAKAN
PERUBAHAN
KAWASAN HUTAN**

Dalam Pengelolaan Berkelanjutan



UNPAD PRESS

TIM PENGARAH

Ganjar Kurnia
Mahfud Arifin, Engkus Kuswarno
Memed Sueb

TIM EDITOR

Wilson Nadeak (Koordinator), Tuhpawana P. Sendjaja
Fatimah Djajasudarma, Benito A. Kurnani
Denie Heriyadi, Wahya, Cece Sobarna
Dian Indira

Judul :

*Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan,
dalam Pengelolaan Berkelanjutan*

Penulis :

Iskandar
M. Daud Silalahi
Djuhaendah Hasan
Ida Nurlinda



UNPAD PRESS

Copyright (C) 2011
ISBN 978-602-8743-51-8

PENGANTAR

Dasar pemikiran penulisan buku ini, ialah keyakinan penulis bahwa saat ini dan ke depan, ada kecenderungan tuntutan atas perubahan kawasan hutan, baik terhadap perubahan peruntukan, fungsi, maupun penggunaan (pinjam pakai) kawasan hutan, akan senantiasa terjadi seiring dengan dinamika pembangunan nasional, perubahan sosial, dan kemajuan teknologi. Apabila tidak hati-hati dalam menetapkan kebijakan perubahan kawasan hutan, dikhawatirkan akan semakin mempercepat laju kerusakan kawasan hutan di Indonesia, yang pada akhirnya menimbulkan bencana bagi manusia. Di dalam buku ini dideskripsikan tentang kebijakan perubahan kawasan hutan, paradigma pembangunan berkelanjutan bidang kehutanan, hak menguasai negara atas sumber daya hutan, wewenang pengelolaan sumber daya hutan, penyelenggaraan pengelolaan hutan, perubahan peruntukan kawasan hutan, perubahan fungsi kawasan hutan, pinjam pakai kawasan hutan dan pada bagian akhir dari buku ini diuraikan tentang konsep kebijakan perubahan kawasan hutan dalam pengelolaan hutan berkelanjutan.

Penulisan buku ini tidak akan selesai tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, menjadi kewajiban bagi penulis untuk menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H., Prof. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H., dan Dr. Ida Nurlinda, S.H.,M.H. Selain itu, ucapan terima kasih dan rasa hormat yang setinggi-tingginya penulis sampaikan kepada ibunda Hj. Siti Fatimah dan ayahanda Dien Maha Guru Suttan (alm), istri tercinta Yuniarti dan anak-anakku tersayang Yovan Librayuda, Ratna Ningsih, Sovranita, dan Yustisiana Saraswati, serta cucu tersayang Dien Zaidan Ashidique, atas dorongan, kesabaran, dan pengorbanan yang telah diberikan selama ini. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang tinggi juga penulis sampaikan kepada segenap unsur pimpinan dan pengelola Unpad Press, atas kesediaan menerbitkan buku ini.

Akhirnya kepada Allah SWT jualah, puji dan rasa syukur penulis panjatkan, dan teriring doa semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang telah penulis terima dari semua pihak dengan berlipat ganda, serta dengan ridho Allah SWT semoga buku ini memberi manfaat bagi upaya pengayaan bahan bacaan di bidang hukum lingkungan pada umumnya dan hukum kehutanan khususnya.

Bandung, Mei 2011

Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR ~ v
DAFTAR ISI ~ vii
DAFTAR TABEL ~ x

BAB I

KEBIJAKAN PERUBAHAN KAWASAN HUTAN ~ 1

Lingkup Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan ~ 4
Isu Hukum Perubahan Kawasan Hutan ~ 5

BAB II

PARADIGMA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN ~ 15

Pergeseran Paradigma Pembangunan Bidang Kehutanan ~ 17
Pendekatan Sistem Pengelolaan Hutan dan Lingkungan Hidup ~ 21
Arah dan Target Pembangunan Berkelanjutan ~ 23

BAB III

HAK NEGARA ATAS SUBER DAYA HUTAN ~ 27

Demi Kesejahteraan ~ 27
Kesejahteraan Rakyat ~ 31
Potensi Kesejahteraan Rakyat ~ 37

BAB IV

KEWENANGAN PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN ~ 43

Wewenang Pemerintah Pusat ~ 43
Desentralisasi ~ 50
Dekonsentrasi ~ 57

BAB V

PENYELENGGARAAN PENGELOLAAN HUTAN ~ 61

Pengertian Hutan ~ 61
Pengertian Kawasan Hutan ~ 63

Klasifikasi dan Fungsi Kawasan Hutan ~	64
Status Hukum Kawasan Hutan ~	71
Pengukuhan Kawasan Hutan ~	75
Penataan Batas Kawasan Hutan ~	76
Penatagunaan Kawasan Hutan ~	78
Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan ~	80
Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan Tingkat Unit ~	80
Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan Produksi ~	82
Wilayah Pengelolaan Hutan Provinsi dan Kabupaten/Kota ~	84
Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan ~	88

BAB VI

KEBIJAKAN PERUBAHAN PERUNTUKAN KAWASAN HUTAN ~

Perubahan Peruntukan Secara Parsial ~	93
Tukar-menukar Kawasan Hutan ~	93
Pelepasan Kawasan Hutan ~	103
Pelepasan kawasan hutan Untuk Budidaya Pertanian dan Perkebunan ~	105
Pelepasan kawasan hutan Untuk Permukiman Transmigrasi ~	111
Perubahan Peruntukan Untuk Wilayah Provinsi ~	116
Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan yang Berdampak Penting dan Cakupan yang Luas Serta Bernilai Strategis ~	119

BAB VII

PERUBAHAN FUNGSI KAWASAN HUTAN ~

Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Secara Parsial ~	122
Perubahan Fungsi Kawasan Hutan untuk Wilayah Provinsi ~	128

BAB VIII

PINJAM PAKAI KAWASAN HUTAN ~

BAB IX

PENGELOLAAN HUTAN BERKELANJUTAN ~

Dinamika Pembangunan Nasional ~	137
Urgensi Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup ~	144

Perspektif Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan ~ 149

BAB X

PENUTUP ~ 157

Urgensi Perubahan Kawasan Hutan ~ 157

Konsepsi Perubahan Kawasan Hutan ~ 157

DAFTAR PUSTAKA ~ 159

GLOSARI ~ 175

DAFTAR SINGKATAN ~ 187

INDEKS ~ 194

TENTANG PENULIS

DAFTAR TABEL

Tabel 1:

Klasifikasi kawasan lindung menurut Keppres Nomor: 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung ~ 66

Tabel 2:

Klasifikasi kawasan konservasi menurut SK. Dirjen. PHPA Nomor: 129 Tahun 1996 tentang Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, Taman Buru dan Hutan Lindung ~ 67

Tabel 3:

Ciri dan fungsi KSA dan KPA menurut Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1990 ~ 67

Tabel 4:

Kategori kawasan lindung (*protected areas*) menurut IUCN dan Pengertiannya Secara Ringkas ~ 68

Tabel 5:

Kategori kawasan menurut Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 ~ 69

Tabel 6:

Kemajuan Pembentukan KPH (KPHP Dan KPHL) Tiap Propinsi (2009) ~ 85

**BAB
I****KEBIJAKAN
PERUBAHAN KAWASAN HUTAN**

KEBIJAKAN (*policy*) di dalam *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai "*the general principles by which a government is guided in its management of public affairs*"¹ (prinsip umum yang menjadi pedoman pemerintah di dalam mengelola urusan publiknya). Kebijakan sebagai pedoman, selalu berkaitan dengan pengelolaan publik (*Public Policy*) yaitu:

*Broadly, principles and standards regarded by the legislature or by the courts as being of fundamental concern to the state and the whole of society; More narrowly, the principle that a person should not be allowed to do anything that would tend to injury the public at large.*² (Dalam arti luas, prinsip dan standar yang dipandang oleh badan pembuat undang-undang atau oleh pengadilan sebagai hal fundamental yang berhubungan dengan negara dan keseluruhan masyarakat. Dalam arti lebih sempit, prinsip bahwa seseorang harus tidak dibolehkan untuk melakukan segala sesuatu yang cenderung (dapat) melukai/merugikan publik secara luas.)

Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani "*polis*" berarti negara kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara. Akhirnya

¹ *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, Bryan A. Garner, Editor In Chief, Westgroup, St. Paul, Minn., 1999, hlm. 1178.

² *Ibid.*

masuk ke dalam bahasa Inggris "*policie*" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah publik atau administrasi pemerintahan.³

Istilah "kebijakan" atau "*policy*" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Sedangkan kata publik (*public*) sebagian mengartikan negara. Misalnya saja Irfan Islami (2007) dan Abdul Wahab (2008) tetap mempertahankan istilah negara ketika menerjemahkan kata publik.⁴

Kebijakan publik (*public policy*) merupakan konsep tersendiri yang mempunyai arti dan definisi khusus akademik. Definisi kebijakan publik menurut para ahli sangat beragam. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone, "secara luas" kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai "hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya." Definisi lain diberikan oleh Thomas R Dye, "kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan". Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai "serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan sendiri." Carl Friedrich (1963) mendefinisikan kebijakan publik sebagai arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu. Menurut

³ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 22.

⁴ Budi Wianarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Medpres, Yogyakarta. 2002, hlm.14.

Anderson, kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.⁵

Irfan Islamy⁶ mengatakan pengertian kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Ditegaskan lagi bahwa kebijakan publik dibuat benar-benar atas nama kepentingan publik, untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat.

Kepentingan publik atau masalah publik sangat banyak. Masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Masalah publik dapat dibedakan ke dalam masalah prosedural dan masalah substantif. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah mengorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, misalnya menyangkut persoalan lingkungan hidup, pengelolaan hutan dan sebagainya.⁷

Berdasarkan beberapa pengertian kebijakan sebagaimana telah diuraikan, dalam kaitannya dengan kajian ini, penulis membatasi pengertian kebijakan pada apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah berkenaan dengan perubahan atas suatu kawasan hutan. Kebijakan yang dimaksud akan terkait dengan apakah pemerintah yang dalam hal ini yaitu Kementerian Kehutanan akan memberikan persetujuan atas usulan perubahan suatu kawasan, dan/atau mengambil suatu keputusan atas penilaian terhadap situasi konkret di lapangan, bahwa suatu kawasan hutan harus dilakukan perubahan peruntukan, fungsi dan atau penggunaan, dengan berdasarkan pada pertimbangan agar suatu kawasan hutan dapat lebih memberikan manfaat secara optimal, baik manfaat bagi

⁵ *Ibid.*, hlm. 15-16.

⁶ Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm. 24.

⁷ Lihat Moch. Sururi, *Pengertian Kebijakan Publik*, artikel, 2009, hlm. 2.

kepentingan ekonomi nasional, sosial kemasyarakatan, maupun bagi kepentingan lingkungan hidup.

Lingkup Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, disebutkan bahwa kawasan hutan sesuai fungsinya dikategorikan dalam kawasan lindung, yaitu; Hutan Lindung (HL), Kawasan Suaka Alam (KSA) terdiri atas: Cagar Alam (CA) dan Suaka Margasatwa (SM); Kawasan Pelestarian Alam (KPA) terdiri atas: Taman Nasional (TN), Taman Hutan Raya (Tahura), Taman Wisata Alam (TWA), Taman Buru. Sedangkan yang dikategorikan sebagai kawasan budidaya yaitu Hutan Produksi Terbatas (HPT), Hutan Produksi Tetap (HP) dan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK).

Keberadaan kawasan hutan tersebut merupakan hasil dari proses pengukuhan kawasan hutan, yang meliputi tahapan mulai dari penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Tingkatan-tingkatan tersebut mengandung konsekuensi hukum, sehingga secara *de jure* kawasan hutan akan ada setelah suatu kawasan minimal ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan termasuk batas-batasnya walaupun batas tersebut masih di atas peta.⁸

Perubahan kawasan hutan adalah suatu proses perubahan terhadap suatu kawasan hutan tertentu menjadi bukan kawasan hutan atau menjadi kawasan hutan dengan fungsi hutan lainnya. Perubahan kawasan hutan terjadi akibat perubahan fungsi kawasan hutan menjadi fungsi lainnya, atau perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan, dan perubahan peruntukan kawasan hutan dari kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan serta penunjukan parsial areal penggunaan lain menjadi kawasan hutan. Ruang lingkup perubahan kawasan hutan meliputi: a. Perubahan fungsi kawasan

⁸ Lihat Basyuni Thahir, *Penisbian Aspek Pidana Dalam Penyelesaian Konflik Kawasan Hutan*, artikel, 2009, hlm. 2-3.

hutan; b. Perubahan peruntukan kawasan hutan; c. Penunjukan parsial areal penggunaan lain menjadi kawasan hutan. Tujuan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan yaitu terwujudnya optimalisasi dan manfaat fungsi kawasan hutan secara lestari dan berkesinambungan.

Merujuk pada batasan istilah kebijakan, kawasan hutan dan perubahan kawasan hutan sebagaimana diuraikan di atas, dapat dikemukakan bahwa batasan atau ruang lingkup kebijakan perubahan kawasan hutan yang dimaksudkan dalam kajian ini oleh penulis yaitu suatu tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan pengelolaan kawasan hutan, khususnya tindakan mengubah peruntukan, mengubah fungsi dan atau mengubah penggunaan suatu kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan atau bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan, dan atau mengubah penggunaan suatu kawasan hutan untuk kepentingan lain di luar bidang kehutanan, dengan maksud agar dapat dicapai manfaat yang optimal dari suatu kawasan hutan dan atau lahan yang bukan kawasan hutan.

Isu Hukum Perubahan Kawasan Hutan

Hutan⁹ berdasarkan statusnya terdiri atas hutan negara¹⁰ dan hutan hak¹¹. Berdasarkan fungsinya, kawasan hutan negara¹² terdiri

⁹ Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan, lihat Pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK).

¹⁰ Hutan negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, lihat Pasal 1 angka 4 UUK.

¹¹ Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah, lihat Pasal 1 angka 5 UUK.

¹² Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, lihat Pasal 1 angka 3 UUK. Kawasan hutan Negara, statusnya secara hukum bahwa hutan tersebut hutan milik negara. Kawasan hutan negara tidak selalu berhutan, sehingga peningkatan kawasan hutan dapat berarti secara hukum

atas kawasan hutan lindung¹³, kawasan hutan konservasi,¹⁴ dan kawasan hutan produksi¹⁵. Untuk menjaga terpenuhinya keseimbangan manfaat lingkungan, manfaat sosial budaya dan manfaat ekonomi, pemerintah menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan dengan sebaran yang proporsional.

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting yaitu agar dalam pemanfaatannya harus tetap sinergi. Untuk menjaga kualitas lingkungan maka di dalam pemanfaatan kawasan hutan sejauh mungkin dihindari terjadinya konversi dari hutan alam yang masih produktif dialihfungsikan untuk kepentingan di luar bidang kehutanan, untuk menghindari kerusakan hutan, meski secara normatif

kawasan hutan negara naik jumlahnya, tetapi luas yang berhutan dapat menurun. Pada tahun 1984, kawasan hutan negara ditetapkan berdasarkan tata guna hutan kesepakatan (TGHK). Sedangkan pada tahun 1997 kawasan hutan negara berubah setelah dilakukan paduserasi antara TGHK dengan RTRWP.

¹³ Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah, lihat Pasal 1 angka 8 UUK.

¹⁴ Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, lihat Pasal 1 angka 9 UUK.

¹⁵ Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan, lihat Pasal 1 angka 7 UUK.

konversi atau perubahan kawasan hutan dimaksud tidak dilarang oleh undang-undang.¹⁶

Dalam Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, mengenai perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan diatur dalam Pasal 19, dan tentang penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan diatur dalam Pasal 38. Pada Pasal 19 ayat (1) disebutkan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan ditetapkan oleh Pemerintah dengan didasarkan pada hasil penelitian terpadu. Selanjutnya, pada ayat (2) dari pasal tersebut menyebutkan bahwa Perubahan peruntukan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Kedua klausul regulasi tersebut kemudian diperjelas di ayat (3) yang menyebutkan bahwa ketentuan tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 38, pada ayat (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung, pada ayat (2) disebutkan bahwa Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan, ayat (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan, pada ayat (4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka, dan ayat (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk pelaksanaan ketentuan Pasal 38

¹⁶ Lihat Penjelasan Umum UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

ini,¹⁷ berdasarkan ketentuan Pasal 39 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.¹⁸

Permasalahan yang timbul dari ketentuan normatif di atas yaitu masih luasnya penafsiran atas ketentuan tersebut. Masalah ini semakin menguat pada saat belum diterbitkannya peraturan pemerintah yang mengatur tentang tata cara perubahan peruntukan kawasan hutan dan perubahan fungsi kawasan hutan, yang menjadi amanat ketentuan Pasal 19 ayat (3) Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Setelah lebih dari 10 tahun sejak disahkannya Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, pada tanggal 22 Januari 2010 Peraturan Pemerintah dimaksud baru dikeluarkan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.¹⁹ Peraturan Pemerintah yang terkait dengan pelaksanaan Pasal 38 Undang-

¹⁷ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, pada Pasal 25 ayat (1) disebutkan bahwa Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Adapun yang dimaksud dengan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan menurut Penjelasan Peraturan Pemerintah ini, meliputi: 1. Penggunaan untuk tujuan strategis, yang meliputi: a. kepentingan religi; b. pertahanan keamanan; c. pertambangan; d. pembangunan ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan; e. pembangunan jaringan telekomunikasi; atau f. pembangunan jaringan instalasi air. 2. Penggunaan untuk kepentingan umum terbatas, yang meliputi: a. jalan umum dan jalan (rel) kereta api; b. saluran air bersih dan atau air limbah; c. pengairan; d. bak penampungan air; e. fasilitas umum f. repiter telekomunikasi; g. stasiun pemancar radio; atau h. stasiun relay televisi.

¹⁸ Peraturan Pemerintah dimaksud, baru dikeluarkan pada tanggal 1 Februari 2010, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

¹⁹ Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor: 10 tahun 2010, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 19 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang.

undang Nomor: 41 Tahun 1999 dikeluarkan pada tanggal 1 Februari 2010.²⁰

Mekanisme dan penetapan penggunaan atau pemanfaatan kawasan hutan yang hanya diatur dan ditetapkan dengan peraturan dan atau keputusan menteri ini tentunya sangat tidak memadai, karena Undang-undang Kehutanan memerintahkan pengaturannya dengan Peraturan Pemerintah.²¹ Terlebih lagi dengan semakin bertambahnya permintaan atau pengajuan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dan atau penggunaan kawasan hutan oleh berbagai pihak, maka instrumen hukum pengaturannya menjadi sangat urgen, terutama terkait dengan pengaturan prosedur penilaian

²⁰ Selama ini, ketentuan kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan hanya diatur melalui Peraturan dan atau Keputusan Menteri Kehutanan, di antaranya Kepmenhut Nomor: 292/Kpts-II/95 tentang Tukar Menukar Kawasan Hutan yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.16/Menhut-II/2009, Kepmenhut Nomor: 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status, dan Fungsi Kawasan Hutan yang telah diubah dengan dengan Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan Nomor: Sk. 48/Menhut-II/2004 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status, dan Fungsi Kawasan Hutan, Kepmenhut Nomor: P.12/Menhut-II/2004 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung Untuk Kegiatan Pertambangan, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan hutan, Peraturan Bersama Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Menteri Kehutanan Nomor: PER.23/MEN/XI/2007 dan Nomor: P.52/Menhut-II/2007 tentang Pelepasan Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelenggaraan Transmigrasi, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.43/Menhut-II/2008 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan, Kepmenhut Nomor: P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan.

²¹ Guru Besar Hukum Lingkungan Universitas Sumatera Utara (USU), Alvi Syahrin mengatakan SK. Menteri Kehutanan yang berkaitan dengan alih fungsi hutan perlu dikaji. "Jika SK Menhut tersebut bertentangan dengan Undang-undang Kehutanan dan Undang-undang Tata Ruang, Menteri (Menhut) bisa dipidanakan. Tapi kalau sifatnya menyalahi prosedur, SK Menteri Kehutanan tersebut dapat diuji secara materil ke PTUN atau ke Mahkamah Agung." Lebih lanjut Alvi Syahrin menyatakan SK Menteri Kehutanan bisa saja diterbitkan untuk alih fungsi hutan sekalipun Peraturan Pemerintah belum ada, sepanjang tidak bertentangan dengan asas Undang-undang Kehutanan. SK Menteri Kehutanan dengan persetujuan DPR, itu merupakan *diskresi* (kebijakan).

untuk persetujuan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Demikian juga mengenai tim terpadu sebagaimana amanat Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, misalnya hasil kajian oleh tim yang dilakukan hanya berupa hasil penilaian teknis, sedangkan beberapa faktor yang penting seperti hasil kajian lingkungan hidup strategis, tata ruang, analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) sebagai persyaratan perizinan dapat atau tidak suatu kawasan dialihfungsikan dalam pelaksanaannya belum mendapat porsi yang memadai.

Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, sebenarnya masih memberikan peluang untuk memperoleh manfaat optimal bagi kesejahteraan (ekonomi) masyarakat, pemanfaatan kawasan hutan (termasuk penambangan benda-benda nonhayati) dapat dilakukan pada semua kawasan hutan, kecuali pada hutan cagar alam dan zona inti serta zona rimba pada taman nasional.²² Selain itu, dalam Pasal 38 ayat (4) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, dengan tegas melarang dilakukannya pola penambangan terbuka pada kawasan hutan lindung karena akan merusak struktur dan fungsi pokok hutan penyangga kehidupan. Dengan demikian, kegiatan penambangan di kawasan hutan tidak dilarang sepenuhnya, yang dilarang yaitu penambangan yang dilakukan secara terbuka, meski pada kenyataannya justru kegiatan penambangan secara terbuka ini yang banyak dilakukan.²³

²² Lihat ketentuan Pasal 23 dan Pasal 24 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

²³ Sekitar 95 persen kegiatan penambangan saat ini dilakukan dengan pola tambang terbuka. Sebelum diberlakukan Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999, terdapat sekitar 150 perusahaan pertambangan yang telah ditandatangani kontraknya/diberikan izinnya (tahap eksplorasi dan eksploitasi) di antaranya terdapat sekitar 50 perusahaan yang sebagian wilayahnya berada pada kawasan hutan lindung. Selain itu terdapat 15 perusahaan Kontrak *Production Sharing* (KPS) yang sedang dan akan melakukan kegiatan seismik, pengeboran eksplorasi dan kegiatan eksploitasi dalam kawasan hutan lindung serta dua kegiatan di bidang ketenagalistrikan, yaitu PLTA Palu dan PLTA Bone dalam status Studi Kelayakan yang masuk kawasan hutan lindung. Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tersebut tidak memuat aturan peralihan yang mengatur izin pertambangan yang telah diterbitkan sebelum Undang-undang No. 41 tersebut ditetapkan. Lihat <http://perencanaan.esdm.go.id>, diunduh 25 Mei 2009.

Oleh karena ketentuan Pasal 38 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tidak dapat diganggu gugat dan interpretasinya sudah jelas, maka dicari celah-celah. Celah dimaksud sebagaimana ketentuan Pasal 19 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dapat dilakukan dengan persyaratan ketat. Syaratnya yaitu untuk cakupan luas tertentu, bernilai strategis, dan berdampak penting. Ketiganya harus dilakukan dengan persetujuan DPR, dengan demikian dalam ketentuan ini juga tetap terbuka kemungkinan dilakukannya perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan.²⁴

Dalam praktik di lapangan, umumnya pemanfaatan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan menggunakan format pinjam pakai dengan maksud agar luas hutan tidak menyusut. Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan dalam bentuk pinjam pakai kawasan hutan muncul kembali sejak lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor: 2 Tahun 2008 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di luar Kegiatan Kehutanan. Dikeluarkannya peraturan pemerintah ini dinilai oleh banyak kalangan sebagai kebijakan yang tidak mendukung upaya pelestarian hutan, bahkan menjadi penyebab hilangnya fungsi ekologis hutan akibat penggunaan hutan untuk kepentingan di luar kehutanan.²⁵

²⁴ Lihat dan bandingkan dengan http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=2238&coid=2&caid, diunduh 25 Mei 2009.

²⁵ Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor: 2 Tahun 2008 tersebut bukanlah tiba-tiba. Sejak tahun 2004, ketika hadir Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) Nomor: 1 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pada tanggal 1 Maret 2004, yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004, maka sejak saat itulah kemudian 13 (tiga belas) perusahaan pertambangan diizinkan untuk melakukan pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Bila dicermati lebih lanjut, maka Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004, bukan hanya memberikan perizinan terhadap 13 (tiga belas) perusahaan pertambangan di hutan lindung, namun juga kepada banyak perusahaan pertambangan dan perizinan lainnya untuk melakukan upaya pengupasan kawasan hutan untuk kepentingan lain. Dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004 menyebutkan penambahan Pasal 38A “Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian

Kebijakan pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan sektor lainnya seperti penyediaan areal perkebunan besar (kelapa sawit), dalam penerapannya juga menimbulkan dampak pada penggundulan hutan karena perilaku para pengusaha perusahaan perkebunan sehingga mengancam kelestarian hutan Indonesia. Kondisi ini memperlihatkan ada ketimpangan atau distorsi antara prinsip hukum pelestarian lingkungan hidup dalam rumusan kebijakan dengan faktor-faktor dalam penerapan kebijakan tersebut. Dalam kebijakan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan besar seharusnya tidak diperbolehkan merusak dan mengganggu lingkungan hidup dan kelestarian hutan, memperhatikan usaha konservasi tanah dan air, lahan dan prinsip hukum pelestarian lingkungan hidup lainnya, serta harus memperhatikan mekanisme pengaturan pelaksanaan pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan besar. Namun pada kenyataannya, dalam penerapan kebijakan pelepasan kawasan hutan selama ini terjadi praktik pelanggaran.²⁶

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan juga terjadi sebagai akibat dari evaluasi dan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah oleh Pemerintah Provinsi/Kabupaten dan Kota (RTRWP/K). Pergeseran tata ruang dapat terlihat dari perubahan peruntukan kawasan yang dilakukan baik oleh masyarakat maupun pemerintah daerah. Kawasan-kawasan lindung yang sebelumnya sudah ditetapkan, diubah menjadi kawasan budidaya yang dapat digunakan untuk permukiman dan pemanfaatan lain. Misalnya saja di Pulau Jawa, perubahan tata ruang terjadi secara besar-besaran hingga kawasan hutan hanya tinggal 18 persen dari luas total Pulau Jawa.

dimaksud.” Pasal ini kemudian memberikan makna bahwa segala bentuk perizinan di kawasan hutan akan tetap berlaku.

²⁶ Lihat dan bandingkan dengan A. Hakim Basyar, Direktur *Center for Environment and Natural Resources Policy Analysis (CePAS)*, *Evaluasi Penerapan Kebijakan Konversi Hutan untuk Perkebunan Besar Kelapa Sawit*, artikel, 2001, hlm. 6.

Padahal, Kementerian Kehutanan mensyaratkan minimal terdapat 30 persen kawasan hutan dalam satu wilayah.²⁷

Secara yuridis perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan memang dimungkinkan, meski dalam pelaksanaannya sarat dengan penyimpangan dan pelanggaran, sebagaimana telah diuraikan di muka. Pertanyaan yang timbul kemudian dilihat dari aspek sosiologis dan filosofis yaitu apakah suatu kawasan hutan dapat diubah peruntukan dan fungsinya atau tidak, jawabannya harus dilihat dari sisi dinamika pembangunan, sosial, dan perkembangan teknologi. Sudah menjadi hukum alam bahwa tidak ada yang abadi dalam kehidupan ini. Artinya, segala sesuatu memiliki peluang besar untuk mengalami perubahan. Demikian pula dengan keberadaan kawasan hutan, perubahan peruntukan dan fungsi suatu kawasan hutan (kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan atau sebaliknya) sangat mungkin terjadi, baik itu terhadap kawasan hutan konservasi, hutan produksi ataupun kawasan hutan lindung.²⁸

Oleh karena itu, meskipun kondisi kerusakan hutan nasional secara faktual saat ini sangat memprihatinkan, namun proses

²⁷ Dalam proses penataan ruang di daerah, yakni dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), telah dijadikan ajang tawar-menawar antara pemerintah daerah dan pihak-pihak tertentu, seperti investor yang ingin membuka kawasan perkebunan, pertambangan, dan membangun infrastruktur. Bahkan sebelum alih fungsi hutan dilakukan, para investor itu sudah mendapatkan blok-blok tertentu di hutan lindung. Karena itu, proses penyusunan dan penetapan RTRWP dan RTRWK yang dilakukan pemerintah daerah diragukan keabsahannya karena prosedurnya tidak sah, <http://www.korantempo.com> dan *Bisnis /krm,20080508,14.id.html*, diunduh 25 Mei 2009.

²⁸ Lihat dan bandingkan dengan Suswono, *Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Dalam Perspektif Pembangunan Nasional*, Artikel, Disampaikan dalam Diskusi Panel Perubahan Fungsi Kawasan Hutan di Ballroom IPB International Convention Center Bogor, PUSLITSOSEK Departemen Kehutanan RI, 14 Agustus 2008, hlm. 1-2.

pembangunan harus terus berjalan guna mencapai kesejahteraan bangsa ini. Sangat penting untuk diperhatikan yaitu bagaimana mengatur pemanfaatan kawasan hutan yang tepat, terkait dengan manfaat secara ekonomi dan sosialnya tanpa meninggalkan fungsi ekologisnya. Dalam kebijakan, harus betul-betul dipertimbangkan seberapa besar nilai manfaat yang bisa didapatkan dengan adanya perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan, karena bila tidak, maka yang terjadi justru mendatangkan bencana lingkungan yang lebih besar. Aspek lain yang tidak kalah pentingnya yaitu penegakan hukum terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan, penyalahgunaan wewenang dan atau perbuatan melanggar prinsip hukum pelestarian fungsi lingkungan hidup.

Dalam kebijakan perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan masih sarat dengan polemik dan kontroversi, baik menyangkut lemahnya instrumen pengaturan (persoalan sinkronisasi dan harmonisasi), belum diimplementasikannya prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup dalam kebijakannya, lemahnya keterpaduan kebijakan lintas sektor, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, penyimpangan atau pelanggaran di lapangan, ataupun penyalahgunaan wewenang dari pihak-pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan, sehingga dipandang perlu dilakukan pengkajian lebih mendalam, guna menganalisis isu hukum terkait dengan kebijakan perubahan kawasan hutan sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Kajian terhadap isu hukum tersebut bersifat normatif, sedangkan analisis dilakukan secara yuridis kualitatif, lalu hasil analisis dideskripsikan sesuai dengan pokok bahasan. Pokok-pokok bahasan yang tertuang dalam buku ini merupakan sebagian dari hasil analisis terhadap isu hukum terkait dengan kebijakan perubahan kawasan hutan di Indonesia, sebagaimana menjadi materi muatan dari naskah disertasi penulis.

Berkenaan dengan isu mengenai kebijakan perubahan kawasan hutan dimaksud, para pengambil keputusan hendaknya mengubah cara pandang (*mindset*) dan tindakan dalam pengelolaan kawasan hutan, sehingga kebijakan perubahan kawasan hutan tidak hanya berorientasi pada aspek ekonomi semata, tapi juga

memperhatikan aspek sosial dan yang lebih penting lagi yaitu aspek lingkungan hidup. Untuk itu pada pokok bahasan Bab II berikut ini diuraikan mengenai paradigma pembangunan berkelanjutan di bidang kehutanan.

PARADIGMA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

SECARA filosofis suatu proses pembangunan dapat diartikan sebagai "upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk menciptakan keadaan yang dapat menyediakan berbagai alternatif yang sah bagi pencapaian aspirasi setiap warga yang paling humanistik." Dengan perkataan lain proses pembangunan merupakan proses memanusiakan manusia. Di Indonesia dan di berbagai negara berkembang, istilah pembangunan seringkali lebih berkonotasi fisik, artinya melakukan kegiatan membangun yang bersifat fisik, bahkan seringkali secara lebih sempit diartikan sebagai membangun infrastruktur/fasilitas fisik. Pengertian dari "pemilihan alternatif yang sah" dalam definisi pembangunan di atas diartikan bahwasannya upaya pencapaian aspirasi tersebut dilaksanakan sesuai dengan hukum yang berlaku atau dalam tatanan kelembagaan atau budaya yang dapat diterima.²⁹

UNDP mendefinisikan pembangunan dan khususnya pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan bagi penduduk (*a process of enlarging people's choices*). Dalam konsep tersebut, penduduk ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*), bukan alat, cara atau instrumen pembangunan sebagaimana yang dilihat oleh model formasi modal manusia (*human capital formation*), sedangkan upaya pembangunan dipandang

²⁹ Ernan Rustiadi, dkk., *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 119.

sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu. Pembangunan dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses perbaikan yang berkesinambungan atas suatu masyarakat atau suatu sistem sosial secara keseluruhan menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih manusiawi, dan pembangunan adalah mengadakan atau membuat atau mengatur sesuatu yang belum ada. Paling tidak menurut Todaro (2000) pembangunan harus memenuhi tiga komponen dasar yang dijadikan sebagai basis konseptual dan pedoman praktis dalam memahami pembangunan yang paling hakiki yaitu kecukupan (*sustainance*) memenuhi kebutuhan pokok, meningkatkan rasa harga diri atau jatidiri (*self-esteem*), serta kebebasan (*freedom*) untuk memilih.³⁰

Todaro berpendapat bahwa pembangunan harus dipandang sebagai suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi nasional, di samping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi,³¹ penanganan ketimpangan pendapatan, serta pengentasan kemiskinan. Jadi pada hakikatnya pembangunan ini harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat atau penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan tanpa mengabaikan keragaman kebutuhan dasar dan keinginan individual maupun kelompok sosial yang ada di dalamnya untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang serba lebih baik secara material maupun spiritual.³²

Terjadinya perubahan baik secara *incremental* maupun paradigma, mengarahkan pembangunan kepada terjadinya pemerataan (*equity*) yang mendukung pertumbuhan ekonomi (*efficiency*), dan keberlanjutan (*sustainability*). Konsep pembangunan yang memperhatikan ketiga aspek tersebut, dalam proses perkembangannya secara evolusi dengan berjalan melintas waktu yang ditentukan oleh perubahan tata nilai dalam masyarakat,

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Lihat <http://ovalhanif.wordpress.com/2009/04/21/indikator-pembangunan-daerah/>, diunduh 30 Juni 2009.

seperti perubahan keadaan sosial, ekonomi, serta realitas politik.³³

Pembangunan dapat diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan suatu negara/wilayah untuk mengembangkan kualitas hidup masyarakatnya. Jadi pembangunan harus dipandang sebagai suatu proses, yang ada saling keterkaitan dan saling memengaruhi antara faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perkembangan tersebut, yang dapat diidentifikasi dan dianalisis dengan saksama, sehingga diketahui runtutan peristiwa yang timbul untuk mewujudkan peningkatan taraf kesejahteraan masyarakat dari satu tahap pembangunan ke tahap pembangunan berikutnya. Pembangunan juga pada dasarnya dapat dianggap sebagai proses perubahan yang disusun secara sengaja dan terencana untuk mencapai situasi yang sendinya terdapat proses perencanaan.³⁴

Pergeseran Paradigma Pembangunan Bidang Kehutanan

Istilah paradigma (*paradigm*) untuk pertama kali diperkenalkan oleh Thomas Kuhn dalam bukunya yang berjudul *The Structure of Scientific Revolution* (1962). Kuhn mengartikan paradigma sebagai pandangan mendasar tentang apa yang menjadi pokok persoalan (*subject matter*). Tujuan utama Kuhn dalam karyanya itu yaitu menantang asumsi yang berlaku umum di kalangan ilmuwan mengenai perkembangan ilmu pengetahuan, yang pada umumnya berpendirian bahwa perkembangan atau kemajuan ilmu pengetahuan itu terjadi secara kumulatif. Sedangkan dalam *The Structure of Scientific Revolution*, Kuhn berpendapat bahwa ilmu pengetahuan berkembang tidak secara kumulatif melainkan secara revolusi.³⁵

Terkait dengan pokok bahasan ini, yang dimaksud dengan pergeseran paradigma pembangunan kehutanan, yaitu mengubah

³³ Ernan Rustiadi, dkk., *op.cit.* hlm. 120.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Lihat Pramudya, *Hukum Itu Kepentingan*, Sanggar Mitra Sabda, Salatiga, 2007, hlm. 19. Bandingkan dengan George Ritzer, *A Multiple Paradigm Science*, dalam saduran Ali Mandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 3.

pandangan (*mindset*) dan tindakan dalam pengelolaan hutan yang selama ini bersifat eksploitatif untuk mengambil manfaat ekonomi dengan atau tanpa mempertimbangkan aspek sosial budaya dan lingkungan hidup, kepada pengelolaan hutan berkelanjutan dengan mempertimbangkan tidak hanya aspek ekonomi, melainkan juga aspek sosial-budaya dan lingkungan hidup secara seimbang, baik untuk memenuhi kebutuhan saat ini dengan tidak menghilangkan hak generasi di masa mendatang untuk memperoleh hak yang sama atas manfaat dan fungsi hutan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Perubahan paradigma ini penting, mengingat pola pembangunan selama ini cenderung mengejar pertumbuhan ekonomi semata. Bahkan proses devolusi kekuasaan (desentralisasi) yang diharapkan memberikan energi baru bagi penguatan kapasitas daerah, justru berlangsung “kebablasan”, sehingga malah memperberat beban nasional. Ego sektoral juga terasa semakin mengemuka. Demikian juga paradigma penataan ruang yang selama tiga dekade terakhir belum juga menghasilkan tata ruang yang dapat dijadikan pedoman dan memberikan kepastian hukum serta keadilan atas manfaat ruang. Atas semua itu perlu dicari solusi berupa strategi pembangunan nasional dalam perspektif ekologis yang merupakan sebuah sistem saling terkoneksi dan dinamis. Dengan demikian, setiap aspek dari pembangunan sampai pada skala terkecil akan dilihat sebagai sebuah sistem yang terbuka, sehingga akan siap mengantisipasi perubahan zaman.³⁶

Dalam perspektif ekologis memandang arah suatu pembangunan tidak semata-mata bergerak ke satu arah. Skenario ke depan akan berjalan tak terduga dan penuh kemungkinan sehingga diperlukan perubahan *mindset* untuk menerima adanya “paradigma baru suatu pembangunan yang berkelanjutan dan seimbang.” Dengan demikian, kompetensi dan strategi pembangunan harus diuji agar mampu menghadapi apa pun model masa depan yang mungkin

³⁶ Lihat dan bandingkan dengan Hafid Setiadi, *Pembangunan Wilayah: Gagasan Ruang Ekologis Dan Pembangunan Berkelanjutan*, makalah, disajikan dalam Seminar Nasional “Pembangunan Wilayah Berbasis Lingkungan Di Indonesia” di Balai Senat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, tanggal 27 Oktober 2007, hlm. 5-6.

terjadi. Patut diduga juga bahwa berbagai pendekatan perencanaan pembangunan yang terpecah-pecah secara sektoral tidak akan mampu merumuskan kompleksitas perkembangan ke depan. Karena itu, model-model pembangunan pada semua bidang termasuk kehutanan masa depan hanya akan berhasil apabila dibangun dan dianalisis melalui pemahaman akan perilaku lingkungan yaitu dengan mengedepankan etika, nilai moral yang baik, norma agama, norma hukum sebagai sebuah totalitas.³⁷

Untuk keluar dari berbagai permasalahan pembangunan yang dihadapi saat ini, tampaknya tidak ada pilihan lain bagi kita kecuali memberanikan diri untuk meninggalkan paradigma lama. Paradigma ‘profitabilitas’ harus segera digantikan oleh paradigma ‘keberlanjutan’. Demikian juga dengan paradigma ‘pertumbuhan’ yang harus segera dialihkan ke paradigma ‘keseimbangan’. Sementara itu, paradigma ‘efisiensi lingkungan’ harus lebih dikedepankan dari pada paradigma ‘efisiensi teknis’. Demikian juga, paradigma ‘mendominasi alam’ harus segera digeser ke paradigma ‘harmonisasi dengan alam’. Guna mendukung pergeseran paradigma di atas, syarat penting yang harus dipenuhi yaitu penguatan internalisasi dan institusionalisasi perspektif ekologis kepada segenap *stakeholder*. Proses penguatan tersebut bukan saja membutuhkan pengetahuan (*knowledge*), tetapi lebih dari pada itu juga membutuhkan kearifan (*wisdom*). Hal ini sangat penting karena hanya kearifanlah yang mampu mengatasi keterbatasan dan keangkuhan manusia dalam membuka rahasia alam.³⁸

Aspek ekonomi merupakan salah satu aspek dari keseluruhan sistem tatanan ekologis dan sosial. Dinamika ekonomi akan sangat tergantung pada dinamika ekologis dan sosial yang melingkupinya. Oleh karenanya, dominasi paradigma ekonomi terhadap dimensi ekologis dan sosial menjadi kehilangan relevansinya. Sebaliknya, berbagai landasan konseptual ekonomi yang sarat dengan model kuantitatif harus segera diperluas bahkan dirombak hingga mencakup sistem nilai yang berkembang di masyarakat. Berbagai kasus menunjukkan bahwa sistem nilai tersebutlah yang memberikan

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

landasan bagi terbentuknya persepsi dan wawasan yang kemudian menyediakan alternatif bagi masyarakat untuk berinovasi dan beradaptasi dengan berbagai perubahan.³⁹

Dalam perkembangannya, selama beberapa dekade terakhir, paradigma pembangunan terus mengalami pergeseran dan perubahan mendasar. Berbagai pergeseran paradigma akibat adanya distorsi berupa “kesalahan” di dalam menerapkan model yang ada selama ini yaitu sebagai berikut:⁴⁰

- 1) Pergeseran dari situasi harus memilih antara pertumbuhan, pemerataan dan keberlanjutan sebagai pilihan yang tidak saling menenggang (*trade off*) ke keharusan mencapai tujuan pembangunan tersebut secara "berimbang".
- 2) Kecenderungan pendekatan dari cenderung melihat pencapaian tujuan pembangunan yang diukur secara makro menjadi pendekatan regional dan lokal.
- 3) Pergeseran asumsi tentang peranan pemerintah yang dominan menjadi pendekatan pembangunan yang mendorong partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan (baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian).

Pada masa sekarang dan yang akan datang, diperlukan adanya pendekatan perencanaan pembangunan pada umumnya dan pembangunan kawasan hutan pada khususnya yang berbasis pada hal-hal berikut:⁴¹ 1) sebagai bagian dari upaya memenuhi kebutuhan masyarakat untuk melakukan perubahan atau upaya untuk mencegah terjadinya perubahan yang tidak diinginkan, 2) menciptakan keseimbangan pembangunan antarwilayah, 3) menciptakan keseimbangan pemanfaatan sumber daya hutan pada masa sekarang dan masa yang akan datang (pengelolaan hutan

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Ernan Rustiadi, dkk., *loc.cit.*

⁴¹ Lihat *ibid.*

berkelanjutan), dan 4) disesuaikan dengan kapasitas pemerintah dan masyarakat untuk mengimplementasikan perencanaan yang disusun secara konsisten.

Berdasarkan model dan pendekatan paradigma pembangunan di atas, terkait dengan pembangunan kawasan hutan berkelanjutan yang berkeadilan, maka salah satu ciri penting dalam pengelolaan kawasan hutan yaitu adanya upaya untuk mencapai pemanfaatan kawasan hutan secara berkelanjutan, seimbang (*balanced*), efisiensi lingkungan, dan harmonisasi dengan alam. Pembangunan kawasan hutan yang berkelanjutan dan berimbang yaitu terpenuhinya potensi pembangunan kawasan hutan sesuai dengan kapasitas pembangunan pada setiap wilayah/daerah dan daya dukung lingkungan secara proporsional. Oleh karena itu, dituntut suatu pengetahuan dan kearifan dalam perencanaan penataan dan pemanfaatan kawasan hutan dengan mempertimbangkan semua aspek terkait, dengan mengesampingkan ego sektoral, wilayah, dan kepentingan pemenuhan kebutuhan sesaat atau jangka pendek.

Pendekatan Sistem Pengelolaan Hutan dan Lingkungan Hidup

Meminjam konsepsi tentang relasi individu-sistem dari sosiolog Amerika, Talcott Parsons,⁴² dapat dipahami bahwa upaya penyelamatan lingkungan dapat dilakukan melalui dua pendekatan. Pendekatan pertama, mengacu pada pendekatan individu, dinyatakan bahwa baik-buruk lingkungan bergantung pada perilaku individu. Mengadaptasi dari Parsons, dapat dinyatakan bahwa individu dapat melakukan peran penting, baik merusak maupun memelihara lingkungan, sebab individu memiliki perilaku voluntaristik. Perilaku *voluntaristik* mengandung pengertian bahwa setiap individu menggunakan bermacam-macam sarana untuk mencapai tujuan. Setiap tindakan sosial pasti diorientasikan pada tujuan tertentu. Individu tidak menyerah pada penggunaan satu alat sekali saja, melainkan tidak henti-hentinya ia mengupayakan penggunaan alat yang efektif dan efisien, demi menggapai tujuan yang diinginkan.

⁴² Lihat dan bandingkan dengan Rachmad K. Dwi Susilo, *Sosiologi Lingkungan*, Rajawali Pers, Jakarta, Jakarta, hlm. 178.

Sekalipun ide Talcott Parsons pada awalnya hanya mengkaji sosiologi secara umum, artinya tidak membahas secara khusus dalam konteks kehutanan dan lingkungan hidup, tetapi konsep teoretis Parsons dapat diterapkan dalam dunia ekologi. Sebab, dapat berlaku hukum yang kurang lebih bersifat sama. Tidak sedikit perilaku "merusak" hutan dan lingkungan hidup tidak lepas dari tujuan untuk pemupukan kekayaan individu, daripada untuk kepentingan kebersamaan masyarakat.

Kaum Merkantilis,⁴³ yang pernah mewarnai perkembangan ilmu ekonomi, menyatakan bahwa menumpuknya kekayaan identik dengan mengumpulkan kekuasaan. Dengan kata lain, kekuasaan politik bisa dicapai dengan memperbesar penumpukan kekayaan. Karena individu memiliki sumber daya, baik sumber daya ekonomi maupun sumber daya politik, mereka bisa berbuat apa saja demi memanfaatkan sumber daya ini. Akhirnya sumber daya alam dan lingkungan hidup kemudian menjadi objek, sasaran perlakuan, dan tidak jarang pula dikorbankan.

Pendekatan kedua, yaitu pendekatan sistem berkaitan dengan lingkungan hidup, bahwa kerusakan lingkungan tidak lepas dari pola struktur sosial dan sistem sosial di mana terbentuk dari individu/kelompok berinteraksi. Persoalan lingkungan tidak mungkin dapat dijelaskan dalam motivasi internal individu, tetapi lebih penting merupakan produk gerak sistem yang terbukti anti-ekologis. Karena bagaimanapun, antara realitas sosial dengan realitas ekologis jelas saling berhubungan. Pengaruh dari aspek agama, aspek politik, aspek ekonomi, aspek pendidikan, dan aspek yang lain, jelas turut terlibat menentukan baik buruknya sumber daya alam dan rona lingkungan hidup.⁴⁴ Kerusakan hutan dan tidak adanya konservasi lingkungan secara baik merupakan salah satu dari aspek tersebut.

Dengan demikian, kiranya dalam pengelolaan kawasan hutan termasuk pemanfaatan hutan, pendekatan sistem ini menjadi penting. Hal ini mengingat persoalan kehutanan, terlebih lagi terkait dengan kebijakan perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan, sudah dapat dipastikan akan berpengaruh pada berbagai komponen sistem yang lain.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

Oleh karena itu, pertimbangan lingkungan dengan segala aspek terkait di dalamnya harus senantiasa menjadi perhatian seluruh *stakeholders* sebagai pelaku pembangunan dan pengambil keputusan. Pengambil kebijakan ketika mempertimbangkan suatu keputusan, apakah akan memberikan persetujuan terhadap perubahan kawasan hutan dan atau tidak memberikan persetujuan terhadap suatu usulan perubahan kawasan hutan, haruslah menyadari dengan penuh kearifan bahwa apa pun yang diputuskannya akan memiliki konsekuensi terhadap berbagai komponen sistem lingkungan hidup secara keseluruhan.

Arah dan Target Pembangunan Berkelanjutan

Keberlanjutan lingkungan pada intinya untuk keberlanjutan kehidupan masyarakat manusia, atau konsep masyarakat berkelanjutan (*sustainable society*). Hal ini menjadi kebutuhan penting karena merupakan arah dari pembangunan berkelanjutan. Fritjof Capra menyatakan bahwa masyarakat berkelanjutan merupakan masyarakat yang dapat memenuhi kebutuhannya tanpa mengurangi kesempatan generasi masa depan dalam memenuhi kebutuhan mereka. Menurut Capra, definisi keberlanjutan bukan menggambarkan kenyataan kondisi masyarakat dan lingkungan sekarang saja. Justru yang dipentingkan masyarakat mendatang. Nasihat moral sangat penting sebagai keinginan "suci" komunitas dunia dalam ikut memelihara keberlangsungan lingkungan global.⁴⁵

Sustainable development, sebagai hasil kesepakatan yang diselenggarakan di Rio De Janeiro, Brasil, pada Juni 1992 memiliki rancangan pengelolaan lingkungan yang mencakup tidak sekedar wilayah individual. Bukan pula hanya berlaku pada wilayah yang sempit, melainkan mengikat setiap sistem dan menjadikannya ruh setiap kebijakan negara yang terlibat dalam penandatanganan kesepakatan tersebut. *Sustainable society* tidak berisikan kaidah-kaidah subjektif teknis individu bagaimana memperlakukan lingkungan secara bijak. Bukan pula agenda teknis kelompok masyarakat bagaimana melawan para perusak lingkungan. Akan tetapi, cakupan yang dimaksudkan lebih

⁴⁵ Lihat Fritjof Capra, *The Hidden Connection: Strategi Sistemik Untuk Melawan Kapitalisme Baru*, Jalasutra, Yogyakarta, 2005, hlm. 250.

kepada proyek rekayasa sosial (*social engineering*) sistem yang berorientasi masa depan.⁴⁶

Hal ini dirumuskan dalam strategi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), seperti yang dirumuskan dalam *Dictionary of Environmental Science*: "*Development of industrial & natural resources that meets the energy needs of present without compromising the ability of future generations to meet their needs in similar manner.*"⁴⁷ Sebagai bagian yang saling terkait, laju pembangunan pada semua bidang termasuk dalam hal pemanfaatan dan penggunaan sumber daya alam khususnya hutan harus dikendalikan sebab jika tidak, pembangunan dimaksud tidak lagi sebagai cara (*instrument*) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, justru menghasilkan kerusakan bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Inti dari *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan), seperti dielaborasi Stren, While & Whitney (1992), yakni penghormatan interaksi harmonis, antara tiga sistem: sistem biologis dan sumber daya, sistem ekonomi dan sistem sosial, atau yang populer diistilahkan sebagai *triple P* (*Planet, People, Profit*).⁴⁸ Sementara itu, Emil Salim⁴⁹ menyatakan asumsi dasar dan ide pokok yang mendasari pembangunan berkelanjutan, bahwa proses pembangunan itu mesti berlangsung secara berlanjut, terus-menerus, kontinu, ditopang oleh sumber alam, dijamin dengan kualitas lingkungan, dan manusia yang terus berlanjut. Pembangunan berkelanjutan bukan hanya menghormati lingkungan tetapi masih memikirkan bagaimana keberlanjutan turut diperhitungkan sebagaimana yang dijelaskan dalam prinsip pertama: "*Human beings are at the centre of concern for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with the nature.*" (Kehidupan manusia merupakan pusat perhatian pembangunan berkelanjutan. Ia mengemuka pada kehidupan yang produktif dan sehat dalam hubungan harmonis dengan

⁴⁶Lihat Rachmad K. Dwi Susilo, *op.cit.*, hlm. 186.

⁴⁷ lihat Michael Allaby, *Dictionary of The Environment Science*, dalam *Ibid*.

⁴⁸ Eko Budihardjo & Djoko Sutarto, *Kota Berkelanjutan*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 18.

⁴⁹ Emil Salim, *op.cit.*, hlm. 5.

alam).

Kesadaran seperti ini yang dicakup dalam konsep pembangunan berkelanjutan, sebagaimana dinyatakan oleh Ignas Kleden,⁵⁰ "Pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai sejenis pembangunan yang di satu pihak mengacu pada pemanfaatan sumber alam maupun sumber daya manusia secara optimal, dan di lain pihak serta pada saat yang sama memelihara keseimbangan optimal di antara berbagai tuntutan yang saling bertentangan terhadap sumber tersebut.

Strategi pembangunan yang berkelanjutan merupakan mekanisme penting untuk meningkatkan dan menjembatani kemampuan nasional guna menyatakan prioritas kebijakan sosial, ekonomi, dan lingkungan dalam suatu sikap yang harmonis. *Sustainable development* muncul dengan terlebih dahulu menjelaskan pandangan tentang lingkungan yang dimiliki oleh masyarakat, yang meliputi tiga tahapan, yakni:⁵¹ lingkungan untuk pembangunan ekonomi (*eco-developmentalism*), lingkungan untuk keperluan manusia (*eco-humanism*), dan lingkungan untuk lingkungan (*eco-environmentalism*). Kelemahan pandangan pertama dan kedua telah menghasilkan kondisi lingkungan yang bisa dikatakan mengkhawatirkan. Baik bagi kehidupan manusia maupun bagi kehidupan alam dan lingkungan, meskipun bisa diperbaiki, mungkin hanya bisa diberlakukan dengan menggabungkan kelebihan-kelebihan yang terdapat dalam kesemuanya itu. Terutama sekali prinsip yang menyatakan bahwa lingkungan juga harus diperuntukkan bagi lingkungan pula.

Berdasarkan pandangan dan prinsip di atas, sebenarnya telah muncul kesadaran bahwa persoalan pembangunan memiliki dua sisi yang seharusnya selaras. Pada satu sisi, harus dianggap sebagai indikator kemajuan umat manusia, sebab manusia telah memiliki upaya sistematis tertentu demi memenuhi kebutuhan ekonomi. Sementara itu, pada sisi lain, keberlanjutan lingkungan hidup (*ekologis*) dan bentuk perubahan masyarakat (pengembangan sosial-budaya) menjadi penting dan merupakan agenda yang tidak dapat diabaikan begitu saja. Bentuk dan arah perubahan masyarakat (pengembangan sosial-budaya) dan

⁵⁰ Lihat Ignas Kleden, dalam Rachmad K. Dwi Susilo, *op.cit.*, hlm. 188.

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 189.

variabel lingkungan hidup harus dimasukkan dalam setiap upaya pembangunan dan dalam kebijakan pengelolaan sumber daya hutan.

Pencapaian tingkat kemajuan ekonomi menjadi tidak bermakna, manakala harus mengorbankan kepunahan dan kehancuran sumber daya hutan dan lingkungan hidup bagi masa depan. Keberlanjutan keberadaan hutan dan lingkungan hidup yang baik akan menghasilkan suatu masyarakat yang tangguh. Kesadaran baru yang harus muncul bahwa pembangunan ekonomi sebagai sebuah proses tidak boleh gelap mata pada nasib sumber daya hutan dan lingkungan hidup ke depan. Seharusnya terdapat hubungan yang tidak saling mendominasi antara kepentingan manusia dengan eksistensi sumber daya hutan dan lingkungan hidup. Justru yang juga harus diperhatikan dan tetap dijaga hubungan yang harmonis dan seimbang antarkeduanya.

Dalam pemanfaatan potensi sumber daya hutan, untuk kepentingan pembangunan, baik menyangkut aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan hidup, harus dilakukan secara seimbang. Keseimbangan dalam pemanfaatan tersebut akan sangat tergantung pada bagaimana suatu kebijakan ditetapkan, baik dalam pengaturan maupun dalam penetapan dan pelaksanaannya di lapangan. Dalam pengaturan dan penetapan ini akan sangat dipengaruhi oleh bagaimana konsep penguasaan atas potensi sumber daya hutan dimaksud oleh negara dan atau pemerintah, sebagaimana diuraikan pada Bab III berikut ini.

HAK NEGARA ATAS SUMBER DAYA HUTAN

Demi Kesejahteraan

MENURUT van Vollenhoven sebagaimana ditulis oleh Notonagoro, negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk membuat peraturan hukum. Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty atau souverainet*).⁵² J. J. Rousseau menyatakan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*Contract Social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.⁵³ Dalam perjanjian masyarakat itu, pada hakikatnya yang dilepas oleh setiap individu dan diserahkan kepada kesatuannya hanya sebagian kekuasaan bukan kedaulatannya. Namun kekuasaan negara itu, bukanlah kekuasaan tanpa batas (*postestas legibus omnibus soluta*), sebab ada beberapa ketentuan hukum

⁵² Lihat Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 99. Lihat juga Pan Mohamad Faiz, *Penafsiran Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi*, <http://www.jurnalhukum.blogspot.com>, hlm.1, diunduh 3 Juni 2009.

⁵³ J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum* (terjemahan: R. Wiratno, D.Dt.Singomangkuto dan Djamadi), PT. Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm.176. lihat Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 7. Lihat Pan Mohamad Faiz, *ibid*.

yang mengikat dirinya seperti hukum alam dan hukum Tuhan (*leges naturae et divinae*) serta hukum yang umum pada semua bangsa yang dinamakan *leges imperii*. Yudha B. Ardhiwisastra merumuskan pengertian *leges imperii* adalah undang-undang dasar negara yang memuat ketentuan-ketentuan kepada siapa kekuasaan itu diserahkan berikut batas pelaksanaannya.⁵⁴

Secara teoretik kekuasaan negara atas sumber daya alam bersumber dari rakyat yang dikenal sebagai hak bangsa. Negara di sini, dipandang sebagai *territoriale publieke rechtsgemeenschap van overheid en onderdanen*, yang memiliki karakter sebagai suatu lembaga masyarakat hukum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan memelihara (mengawasi) pemanfaatan seluruh potensi sumber daya alam yang ada dalam wilayahnya secara intensif.⁵⁵

Negara dapat juga menguasai orang (*individuals*) di samping sumber daya alam atau kekayaan (*things*). Kedua objek kekuasaan negara tersebut, oleh Montesquieu dibedakannya dengan memisahkan secara tegas antara konsep *imperium versus dominium*. *Imperium* merupakan konsep mengenai *the rule over all individuals by the prince*, sedangkan *dominium* merupakan konsep mengenai *the rule over things by the individual*. Konsep ini merupakan cikal bakal pembedaan kekuasaan politik dan ekonomi atau pembedaan kedaulatan politik dan ekonomi. Bahkan telah dilembagakan dalam ilmu hukum melalui pembedaan antara *regim* hukum publik (*political law*) dan hukum privat (*civil law*) dengan objek yang terpisah satu sama lain.⁵⁶

Dari konsep Montesquieu, baik mengenai orang (*individuals*) maupun benda (*things*), secara teoretis dapat menjadi objek kekuasaan secara bersamaan. Sementara Roscoe Pound⁵⁷ mencatat bahwa kekayaan (*things*) yang dimaksudkan oleh Montesquieu diartikan sebagai benda-benda (objek kekayaan). Benda-benda yang dimaksud Roscoe Pound itu dibedakan

⁵⁴ Lihat Yudha B. Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara Di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1999, hlm.30.

⁵⁵ Lihat Ronald Z. Titahelu, dalam Abrar Saleng, *op.cit.*, hlm. 8.

⁵⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm.12.

⁵⁷ Roscoe Pound, dalam Abrar Saleng, *op.cit.*, hlm. 8.

menjadi benda-benda yang dapat dimiliki dan benda-benda yang tak dapat dimiliki secara perseorangan yang disebutnya *res extra commercium*.

Dalam kaitannya dengan hak menguasai negara atas sumber daya hutan, objek kekuasaan negara yang relevan yaitu kekayaan (*things*) menurut Montesquieu dan benda-benda (objek kekayaan) menurut Roscoe Pound, karena keduanya merupakan sumber perekonomian negara dan pokok kemakmuran rakyat. Bertrand Russel⁵⁸ mengatakan dalam suatu negara, penguasaan terhadap bidang ekonomi tergantung dan ditentukan oleh hukum negara.

Teori pemilikan negara atas sumber daya alam diajukan oleh Karl Marx dan Friedrich Engels. Teori ini berpangkal tolak dari teori ekonomi, khususnya nilai buruh (*arbeids waarde-theorie*), yang di atasnya diletakkan ajaran hukum dan negara. Menurut teori ini, hanya dengan pemilikan negara atas sumber daya alam dapat menciptakan suatu sistem baru dalam hubungan produktif berdasarkan produksi untuk penggunaan bersama dan tidak untuk keuntungan perseorangan. Namun kepemilikan negara yang pada mulanya bertujuan untuk menjamin distribusi hasil produksi sumber daya ekonomi bagi kepentingan rakyat banyak, secara berangsur-angsur dimanfaatkan oleh penguasa negara untuk mempertahankan kekuasaan dan diubah menjadi monopoli negara (*staat monopoly*). Hal ini dimungkinkan pada tipe negara sosialis, karena corak hukumnya mencerminkan aturan yang selalu memberikan tempat pada negara atau pemerintah untuk memengaruhi kegiatan ekonomi.⁵⁹

Akibat dari monopoli negara atas sumber daya ekonomi, kegiatan sosial-ekonomi masyarakat tidak berkembang, sehingga kebutuhan sosial ekonomi masyarakat sebagian menjadi beban dan tanggung jawab negara. Karena beban yang harus ditanggung oleh negara terlalu besar, pendistribusian hasil produksi sudah tidak adil akhirnya kesejahteraan rakyat tidak dapat terpenuhi. Akibatnya menimbulkan penderitaan dan kesengsaraan

⁵⁸ Lihat Bertrand Russel, (alih bahasa Hasan Basri), *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 89.

⁵⁹ Lihat Ronald Mawuntu, *Kontrak Karya di Bidang Pertambangan Yang Berkeadilan Dihubungkan Dengan Hak Menguasai Negara Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Ringkasan Disertasi, PPS.UNPAD., Bandung, 2009, hlm. 11. Lihat juga dengan Abrar Saleng, *op.cit.*, hlm. 12.

rakyat banyak. Inilah sebagian keburukan dan kekurangan negara hukum sosialis yang berlandaskan faham *Marxisme*.⁶⁰

Untuk mengatasi kekurangan dari sistem ini, muncul usaha memperbaiki dan ataupun mengganti sama sekali dengan sistem lain. Dalam usaha itu muncul konsep baru yang bersifat pragmatis, yang berusaha mempertahankan kebebasan dalam negara hukum sambil membenarkan perlunya negara campur tangan dalam penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (*citizenry welfare*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*). Konsep tersebut, berusaha memadukan dengan faham sosialis-kolektivis, yang melahirkan konsepsi tentang *socio capitalis state* atau *new liberalism* yang mengutamakan fungsi *welfare*.⁶¹ Dalam konsep ini, menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata-mata, tetapi mulai dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Faham yang pragmatis ini melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum modern atau negara hukum materil yang ciri-cirinya sebagai berikut:⁶²

- 1) Dalam negara hukum kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial-ekonomi rakyat.
- 2) Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibanding pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peranan eksekutif lebih besar daripada legislatif.
- 3) Hak milik tidak bersifat mutlak.
- 4) Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan atau sekadar penjaga malam (*Nachtwakerstaat*), melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi.
- 5) Kaidah-kaidah hukum Administrasi semakin banyak mengatur sosial-ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga negara.
- 6) Peranan Hukum Publik condong mendesak Hukum Privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara.
- 7) Lebih bersifat negara hukum materil yang mengutamakan

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Lihat Abrar Saleng, *op.cit.*, hlm. 14.

⁶² *Ibid.*

keadilan sosial yang material pula.

Berdasarkan ciri-ciri di atas, peranan negara ditempatkan pada posisi yang kuat dan besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*). Konsepsi negara yang demikian disebut negara menyelenggarakan kesejahteraan umum atau *verzorgingstaat* (negara kesejahteraan). Terkait dengan konsep ini, Mohammad Hatta⁶³ membuat suatu sintesis dari sistem ekonomi yang disebut sebagai sistem sosialisme kooperatif. Sistem tersebut mengandung tiga unsur penting, yaitu: (1) Cita-cita Sosialisme Barat yang mengemukakan perikemanusiaan dengan pelaksanaan demokrasi mengenai demokrasi politik; (2) Ajaran Islam yang mengemukakan dasar-dasar keadilan dan persaudaraan serta penilaian yang tinggi kepada manusia pribadi sebagai makhluk Allah; (3) Gotong royong sebagai pembawaan masyarakat Indonesia yang asli. Ide Mohammad Hatta tentang sistem ekonomi sosialisme kooperatif itu kemudian dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945.

Kesejahteraan Rakyat

Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar hak penguasaan negara mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perkonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia, tetapi Pasal 33 bukan sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan berkaitan dengan kesejahteraan sosial. Berdasarkan pemikiran yang demikian, maka upaya memahami Pasal 33 tidak terlepas dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial. Dengan demikian, tujuan dari hak penguasaan negara atas sumber daya hutan ialah demi keadilan sosial dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Hak penguasaan negara untuk keadilan sosial dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ini menurut Bagir Manan akan mewujudkan kewajiban negara:⁶⁴

⁶³ Lihat Mohammad Hatta, dalam *ibid.*, hlm.13.

⁶⁴ Lihat Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH-UNPAD, Bandung 1999, hlm. 1.

- 1) Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- 2) Melindungi dan menjamin segala hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- 3) Mencegah segala tindakan dari pihak mana pun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Kewajiban negara di atas, sebagai jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam termasuk hutan, yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan *bestuursdaad* dan *beheersdaad* dan tidak melakukan *eigensdaad*. Artinya secara *a contrario*, apabila hak penguasaan negara diartikan sebagai *eigensdaad* maka tidak akan ada jaminan bagi pencapaian tujuan hak penguasaan negara yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁶⁵

Mohammad Hatta merumuskan bahwa pengertian dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau *ondernemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal. M. Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.⁶⁶ Bagir Manan merumuskan cakupan pengertian dikuasai oleh negara atau hak penguasaan negara sebagai berikut:⁶⁷

- 1) Penguasaan semacam pemilikan oleh negara. Artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan

⁶⁵ *Ibid*

⁶⁶ Lihat Abrar Saleng, *ibid.*, hlm. 17.

⁶⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Penyunting: Mashudi dan Kuntana Magnar), Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 71.

hak, wewenang atasnya. Termasuk di sini bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;

- 2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan;
- 3) Penyertaan modal dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Berdasarkan beberapa pendapat tentang hak penguasaan negara di atas, dapat disimpulkan bahwa hak penguasaan negara yang dinyatakan dalam Pasal 33 UUD 1945 memosisikan negara sebagai pengatur dan penjamin kesejahteraan rakyat, yang tidak dapat dipisahkan. Artinya pengelolaan suatu bidang usaha atas sumber daya alam tertentu kepada koperasi ataupun pihak swasta harus disertai dengan bentuk pengaturan dan pengawasan yang bersifat khusus. Karena hal itu hakikatnya merupakan kewajiban mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat agar tetap dapat dikendalikan oleh negara.

Hak penguasaan Negara dalam Pasal 33 UUD 1945, membenarkan negara untuk mengusahakan sumber daya alam yang berkaitan dengan *public utilitis* dan *public services* atas dasar pertimbangan aspek filosofis (semangat dasar dari perkonomian ialah usaha bersama dan kekeluargaan), aspek strategis (kepentingan umum), aspek politik (mencegah monopoli dan oligopoli yang merugikan perekonomian negara), aspek ekonomi (efisiensi dan efektivitas) dan demi kesejahteraan umum serta sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sumber daya alam yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, karena berkaitan dengan kemaslahatan umum (*public utilities*) dan pelayanan umum (*public services*) harus dikuasai negara dan dijalankan oleh pemerintah. Sebab sumber daya alam tersebut, harus dapat dinikmati oleh rakyat banyak secara berkeadilan, keterjangkauan, dalam suasana kemakmuran dan kesejahteraan umum yang adil dan merata.⁶⁸

Penafsiran mengenai konsep penguasaan negara terhadap Pasal 33 UUD 1945 juga dapat dicermati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Mahkamah Konstitusi dalam

⁶⁸ Bagir Manan, *Beberapa Catatan ...*, hlm. 2.

pertimbangan hukum Putusan Perkara Undang-undang Migas, Undang-undang Ketenagalistrikan, dan Undang-undang Sumber Daya Air menafsirkan mengenai “hak menguasai negara” bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).⁶⁹

Menurut M. Daud Silalahi hak yang melekat pada negara untuk menguasai sumber daya alam diwujudkan dalam bentuk pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang sumber daya alam di Indonesia. Perundang-undangan tersebut harus memenuhi kebutuhan masyarakat dan memenuhi rasa keadilan, akan tetapi dalam praktik ternyata masih ada penyimpangan yang mengakibatkan peraturan tersebut tidak/kurang efektif. Hal-hal yang menyebabkan peraturan tersebut tidak/kurang efektif antara lain:⁷⁰

Pertama, pada umumnya ketentuan perundang-undangan baru tidak segera dilengkapi dengan ketentuan pelaksanaannya (*implementing regulations*). Akibatnya, ketentuan operasional yang dibuat berdasarkan undang-undang yang lama, masih tetap berlaku dalam praktik, setidaknya berdasarkan asas bahwa untuk mencegah kevakuman hukum, ketentuan operasional sebelumnya tetap dianggap berlaku, sebelum yang baru dibuat dengan klausula sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini. Selain itu, dalam sistem hukum Belanda (*civil law system*), hakim tidak diberi hak menguji undang-undang, (kecuali peraturan pemerintah dan bentuk perundang-undangan yang lebih rendah) sebagai salah satu proses pembentukan hukum baru yang efektif. Di Amerika Serikat yang menganut sistem hukum Anglo Saxon (*Common*

⁶⁹ Pan Mohamad Faiz, *op.cit.*, (<http://www.jurnalhukum.blogspot.com>), 2006, hlm. 3, diunduh 3 Juni 2009.

⁷⁰ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 2001, hlm. 107-108.

law system), hakim berwenang menguji undang-undang apabila perkembangan masyarakat menuntutnya. Hakim dapat mengubah ketentuan perundang-undangan dengan penafsiran baru sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Kedua, sistem hukum yang tidak memberikan peranan aktif bagi hakim dalam proses pembentukan hukum baru, menyebabkan teori penafsiran hukum dalam praktiknya kurang berkembang. Putusan pengadilan kasus-kasus hukum lingkungan merupakan contoh dari kasus ini.

Ketiga, meskipun perkembangan hukum di negara-negara lain telah ikut memengaruhi teori dan doktrin ilmu hukum di negara Indonesia, penerapan ilmu hukum perbandingan, sebagai salah satu upaya meningkatkan efektivitas berlakunya kaidah hukum baru untuk hal yang hampir sama (konsep konservasi, kelangkaan sumber daya alam hayati atau *scarcety*, dan lain-lain), kecuali oleh sejumlah kecil hukum belum dilakukan sebagaimana mestinya.

Keempat, perkembangan hukum secara teknis dan ilmiah dalam masalah sumber daya alam hayati dan lingkungan belum disertai dengan kemampuan aparat penegak hukum di lapangan (tidak segera diikuti dengan program pendidikan dan pelatihan).

Kelima, baik Undang-undang Nomor: 4 Tahun 1982 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup maupun Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Perlindungan Ekosistemnya, dengan jelas menganut konsep pengelolaan terpadu, dalam pelaksanaannya masih berpegang pada strategi sektoral yang menafsirkan kemakmuran dan kesejahteraan (*well-being*) berdasarkan konsep-konsep ekonomi pasar (*market mechanism*).

Atas dasar kenyataan tersebut, perlu dikembangkan kegiatan penunjang bagi pelaksanaan ketentuan baru yang bersifat teknis dan ilmiah. Kegiatan tersebut dapat meliputi, antara lain: pelatihan dan pendidikan singkat yang ditujukan bagi para pelaksana di lapangan, seperti pembantu dalam proses perizinan, pengawas, inspeksi, penyidik dan operator lab yang mampu menganalisis masalah, apabila terjadi kasus hukum tentang konservasi dan perlindungan keanekaragaman sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Kegiatan seperti ini telah dikembangkan di Kantor Menteri Negara LH bekerja sama dengan instansi terkait dalam tugas penegakan hukum lingkungan.⁷¹

Terkait dengan kajian ini, bahwa sumber daya hutan termasuk kategori sumber daya alam yang penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Makna hak menguasai negara terhadap sumber daya alam pada umumnya dan sumber daya hutan pada khususnya, juga tidak menafikan kemungkinan perorangan atau pihak swasta berperan, sepanjang peranan negara/pemerintah sebagaimana tersebut di atas masih tetap dipenuhi dan sepanjang pemerintah dan pemerintah daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya. Oleh karena itu, sangat dimungkinkan pihak ketiga (swasta) ikut serta dalam pengusahaannya sepanjang telah dipenuhinya berbagai persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terkait yang berlaku.

Hak menguasai negara atas sumber daya hutan, bukan dimaksudkan hak untuk memiliki, melainkan hak untuk merumuskan kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi dalam pemanfaatan dan penggunaan potensi sumber daya hutan dimaksud. Dalam konteks pemerintah menetapkan kebijakan perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan, tentunya merupakan bagian implementasi dari hak menguasai negara atas

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 109.

potensi sumber daya hutan, dan pada hakikatnya kebijakan tersebut dimaksudkan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Potensi Kesejahteraan Rakyat

Hak Negara untuk mengelola sumber daya hutan bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara yang harus digunakan untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Dikuasai oleh negara mengandung makna bahwa potensi sumber daya alam kehutanan harus dikelola, artinya negara harus mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan. Menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan, mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat yang berkeadilan dan berkelanjutan dengan:⁷²

- a. menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional;
- b. mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari;
- c. meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai;
- d. meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan

⁷² Lihat Pasal 3 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

- e. menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Berkaitan dengan kebijakan perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan sebagaimana kajian dalam ini, Malam Sambat (MS) Kaban⁷³ secara tegas menyatakan bahwa: “hutan merupakan aset milik negara dan seharusnya dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Undang-undang membolehkan alih fungsi hutan dengan syarat bermanfaat bagi pembangunan nasional yang berkelanjutan. Ini sesuai dengan amanah konstitusi tentang Pasal 33 yang sering kita dengar, yaitu bumi dan air dikuasai oleh negara. Prinsipnya, untuk kemakmuran, alih fungsi hutan boleh untuk pembangunan namun berkelanjutan.”

Menurut M.S. Kaban, yang dibolehkan dalam alih fungsi hutan maksudnya yakni dibolehkannya rakyat memetik manfaat hasil hutan yang selama ini hanya dimanfaatkan oleh korporasi. Alih fungsi hutan dilarang bila masuk dalam hutan kawasan konservasi seperti hutan lindung, suaka margasatwa, dan cagar alam. Rakyat memiliki akses memanfaatkan, namun tidak melebihi kadarnya. Ada sanksi adat bila melanggar. Untuk korporasi, apabila menyentuh kawasan konservasi atau melebihi dari luas yang diizinkan ada sanksi pidana dan reboisasi hutan dua kali lipat lebih besar dibanding luas lahan pembukaan hutan di daerah lain.⁷⁴

Sektor kehutanan, merupakan andalan perekonomian Indonesia. Hutan juga merupakan penyerap CO₂. negara pemilik hutan seperti Indonesia dan Brasilia diuntungkan dengan adanya perdagangan karbon. Maknanya, bahwa negara maju wajib memberikan dana mitigasi sebagai kompensasi oksigen yang mereka

⁷³ Orasi Ilmiah mantan Menteri Kehutanan Republik Indonesia, bertema Alih Fungsi Hutan dan Dampaknya Bagi Pembangunan Berkelanjutan yang berlangsung di Teater Room Lt.2 yang digelar BEM Fakultas Sains dan Teknologi (FST) UIN Jakarta, Senin, 25 Mei 2009. <http://www.uinjkt.ac.id/index.php/section-blog/1-headline/764-ms-kaban-hutan-milik-negara-untuk-kesejahteraan-rakyat-.html>, diunduh 20 Juni 2009.

⁷⁴ *Ibid.*

hirup. Masyarakat dunia baru sadar jika oksigen itu mahal. Hitungannya, satu hektare bisa mereduksi 240 ton karbon dioksida. Beberapa negara maju telah menunjukkan kepedulian terhadap pentingnya hutan. Selain sebagai penyerap karbon, hutan juga memiliki nilai ekologi sebagai penyimpan cadangan air dunia. Hasil penelitian menunjukkan, satu pohon mampu menghasilkan 200 meter kubik air.⁷⁵

Seperti diketahui bahwa tujuan pengelolaan potensi sumber daya hutan termasuk dalam menetapkan kebijakan perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan yaitu untuk kesejahteraan masyarakat. Namun pada kenyataannya banyak pihak berpendapat bahwa sampai saat ini kebijakan pengelolaan potensi sumber daya hutan dan kawasan hutan belum memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Sekian lama hutan telah diusahakan, sekian banyak hutan telah ditebang, dan dialihfungsikan, namun hasilnya secara nyata hanya dapat dinikmati oleh pihak tertentu. Pihak tertentu yang dimaksud yaitu para konglomerat atau pengusaha yang bergerak di bidang kehutanan, termasuk juga di dalamnya yaitu para pejabat baik sipil maupun militer yang memperoleh keuntungan secara tidak sah dari kegiatan kehutanan.⁷⁶ Sementara itu masyarakat luas, terutama masyarakat sekitar hutan masih berkutat pada kemiskinan.

Kenyataan ini membuat masyarakat berpendapat bahwa selama ini sumber daya hutan telah dikelola secara tidak taat asas. Pengelolaan potensi hutan selama ini tidak memberikan manfaat yang maksimal terhadap masyarakat. Bahkan pada beberapa kasus, kebijakan pengelolaan hutan dianggap sebagai sumber bencana alam yang terjadi akibat pengelolaannya yang salah. Banjir, kekeringan, tanah longsor, kebakaran hutan dan kabut asap, pembalakan liar, masalah alih fungsi kawasan dan pengaturan tata ruang kawasan yang tidak memberikan kepastian hukum, dianggap merupakan musibah yang disebabkan kebijakan pengelolaan hutan dan kawasan

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Lihat Tri Joko Pitoyo, *Hutan Untuk Kesejahteraan*, artikel, 2008, hlm.

hutan yang tidak sesuai dengan prinsip pengelolaan hutan berkelanjutan.

Pembangunan nasional yang telah dicapai hingga saat ini tidak terlepas kontribusi dari sektor kehutanan dengan berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan. Demikian banyak hutan dan kawasan hutan yang telah diusahakan untuk membiayai pembangunan, dan banyak pula hasil hutan yang telah diproduksi dan diekspor hingga hutan menjadi sumber devisa bagi negara ini. Namun di sisi lain, sebagian besar rakyat atau masyarakat terutama yang berada di sekitar kawasan hutan belum mendapatkan kesejahteraan, bahkan hidup di bawah garis kemiskinan. Meski dari kedua pendapat tersebut hanya melihat kesejahteraan dari sisi sosial ekonomis. Hutan dilihat sebagai potensi sumber daya alam yang dapat dieksploitasi secara ekonomis dan hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat luas yang ditandai dengan meningkatnya taraf hidupnya.

Seyogyanya kesejahteraan yang diberikan oleh potensi sumber daya hutan kepada masyarakat tidak hanya terbatas pada aspek ekonomis saja, tetapi juga pada aspek kehidupan lainnya. Keberadaan kawasan hutan dengan segala fungsi ekologisnya dan sebagai paru-paru dunia seharusnya dapat memberikan suasana dan kualitas lingkungan hidup yang lebih baik dan sehat. Fungsi hutan sebagai pengatur tata air dapat menjamin ketersediaan air di musim kemarau sehingga tidak terjadi kekeringan. Keanekaragaman hayati yang terkandung di dalam hutan banyak menyimpan manfaat di bidang kedokteran (pengobatan), kosmetik maupun sebagai bahan makanan. Pada aspek ini justru sumber daya hutan menjadi potensi yang luar biasa bagi kesejahteraan rakyat dalam arti luas, karena tidak hanya dilihat dari aspek sosial ekonomi apalagi dalam lingkup terbatas, melainkan lebih dari itu yaitu untuk kepentingan kesejahteraan dan keberlanjutan hidup umat manusia.

Menteri kehutanan, Zulkifli Hasan⁷⁷ menyatakan bahwa "Kita harus mengembalikan hutan menjadi lestari untuk kesejahteraan

⁷⁷Kementerian Kehutanan akan melakukan rehabilitasi sekurang-kurangnya 500 ribu hektare hutan per tahun, yang akan diberikan kepada rakyat untuk dikelola, ditanami, sehingga menjadi hutan kembali. Rakyat bisa menanam

masyarakat," untuk itu, ada delapan program, antara lain pemantapan kawasan hutan yang berbasis pengelolaan hutan lestari, rehabilitasi hutan dan peningkatan daya dukung daerah aliran sungai, perlindungan dan pengamanan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, revitalisasi hutan dan produk kehutanan, pemberdayaan masyarakat sekitar hutan, mitigasi dan adaptasi perubahan iklim sektor perhutanan, dan penguatan kelembagaan kehutanan.

Dari berbagai kebijakan pemerintah dalam pengelolaan hutan, termasuk kebijakan perubahan peruntukan, fungsi maupun penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan nasional, pada intinya diharapkan bahwa potensi sumber daya hutan Indonesia harus menjadi suatu keniscayaan bagi upaya peningkatan kesejahteraan rakyat bangsa ini secara berkelanjutan, baik untuk generasi kini maupun yang akan datang. Namun apabila yang terjadi sebaliknya, maka kebijakan dimaksud akan menjadi sumber bencana tidak hanya dirasakan untuk kehidupan dan penghidupan generasi saat ini, terlebih lagi bagi kehidupan dan penghidupan generasi mendatang.

Kebijakan pemerintah dalam pengelolaan hutan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat, akan sangat terkait dengan persoalan kewenangan. Untuk itu, pada bab berikut diuraikan tentang kewenangan pengelolaan sumber daya hutan.

jagung atau ketela sehingga hutan yang ditanam itu bermanfaat untuk mereka. Mereka diberi izin selama 35 tahun untuk menanam hutan dengan sistem tumpang sari sekaligus menunggu pohon yang ditanam seperti damar dan gaharu tumbuh membesar. Rakyat juga bisa memakai lahan hutan untuk mengembangkan peternakan. <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/11/30/LIN/mbm.id.html>, diunduh 2 Desember 2009.

WEWENANG

PENGELOLAAN SUMBER DAYA HUTAN

HUBUNGAN antarwewenang pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan dihadapkan pada masalah tarik menarik kepentingan yang tidak pernah selesai dan cenderung diperebutkan. Hal ini terjadi karena dasar yang digunakan untuk pembagian wewenang dan tanggung jawab terhadap pengelolaan hutan di antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten tidak jelas. Di satu sisi, ada kebutuhan bagi pemerintah daerah untuk memanfaatkan sumber daya hutan sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Di sisi lain, ada kekhawatiran sumber daya hutan akan semakin rusak karena pemanfaatannya tidak didasarkan atas asas kelestarian.

Wewenang Pemerintah Pusat

Penyelenggaraan otonomi daerah di sektor kehutanan sejak tahun 2000 diwarnai dengan pandangan tentang kurangnya kapasitas pemerintah daerah untuk mengelola sumber daya hutan secara lestari dan berkeadilan. Pandangan lain melihat bahwa pemerintah pusat setengah hati untuk melimpahkan kewenangan dalam pengelolaan hutan, dan bahkan cenderung terlalu terlibat di dalam kegiatan teknis

operasional di daerah.⁷⁸ Pada tahun 2004, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka menyempurnakan penyelenggaraan otonomi daerah.⁷⁹ Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintah provinsi diberikan peranan yang lebih luas mengkoordinasi pembangunan di daerah dan hubungan antarsusunan pemerintahan menjadi lebih jelas.

Hubungan antarpemerintah daerah, menurut ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 meliputi:

- (1) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;

⁷⁸ Dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ada kecenderungan pemerintah pusat memegang penuh kewenangan pengurusan hutan terlihat dari penyebutan pemerintah yang merujuk pada "pemerintah pusat" seperti yang tertuang dalam Ketentuan Umum Undang-undang Kehutanan tersebut. Pemerintah daerah disebut dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 ketika terkait dengan kewajiban pengawasan kehutanan, (Pasal 60, Pasal 62, dan Pasal 63). Dalam Pasal 66 diatur mengenai penyerahan kewenangan, namun Penjelasan pasal tersebut menjelaskan bahwa kewenangan yang diserahkan hanya pelaksanaan pengurusan hutan yang bersifat "operasional".

⁷⁹ Dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 terdapat perubahan mendasar terhadap pengertian otonomi daerah. Otonomi daerah sebagai sebuah hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan peraturan perundangan. Sementara dalam Undang-undang Nomor: 22 Tahun 1999, Otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan. Perubahan pengertian ini menimbulkan konsekuensi terhadap beberapa pengaturan di batang tubuh. Kewenangan dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 disebut sebagai urusan yang bersifat wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Pemakaian kata urusan (wajib & pilihan) lebih berorientasi kewajiban penyelenggaraan pelayanan pemerintahan pada bidang-bidang yang menjadi urusan pada tiap tingkatan pemerintahan.

- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
 - c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.
- (2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
- a. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah; dan
 - c. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Hubungan dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dengan pemerintah daerah meliputi:

- a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendali dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lain; dan
- c. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.⁸⁰

Dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 juga sudah diatur secara eksplisit kewenangan atau urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi dan pemerintah pusat.⁸¹ Diatur juga urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dilakukan bersama oleh pemerintah pusat dan daerah. Agar pembagiannya proporsional antartingkat pemerintahan, Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 juga mengatur pembagian kewenangan berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan

⁸⁰ Lihat Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004.

⁸¹ Lihat ketentuan Pasal 10 ayat 3, Pasal 13 dan Pasal 14.

efisiensi.⁸² Sekalipun pembagian urusan pemerintahan sudah dituangkan dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004, namun pengaturannya bersifat umum dan masih memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan.⁸³

Hal ini berarti bahwa dengan adanya hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat, serta hubungan di antara Pemerintah Daerah, maka pembagian wewenang atas suatu urusan pemerintahan harus mempertimbangkan: 1) sampai di manakah eksternalitas pelaksanaan suatu urusan pemerintahan yang dilaksanakan di suatu wilayah pemerintahan akan terjadi, 2) pemerintahan yang manakah bobot tanggung jawab atas pelaksanaan

⁸² Pembagian lingkup urusan ini juga masih terdapat kekaburan, apalagi selama ini yang dipertentangkan yaitu masalah kewenangan antartingkat pemerintahan, terutama dalam bidang pengelolaan sumber daya alam (SDA) yang selama ini banyak menimbulkan konflik kewenangan. Bahkan dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 ini juga diatur hubungan antartingkat pemerintahan dalam berbagai bidang di antaranya dalam pengelolaan SDA.

⁸³ Sehubungan dengan perubahan prinsip-prinsip pemerintahan daerah melalui Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004, maka pemerintah perlu menyempurnakan Peraturan Pemerintah yang mengatur pembagian wewenang seluruh urusan pemerintahan. Dengan berpegang pada pengalaman masa lalu maka penyempurnaan peraturan ini dilakukan dengan lebih cermat dan berhati-hati dengan melibatkan sebanyak mungkin para pihak yang terkait secara sektoral maupun teritorial sesuai prinsip tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*). Setelah berproses selama tiga tahun maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor: 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor: 25 Tahun 2000 yang mengatur hal sama. Peraturan Pemerintah yang mulai berlaku sejak tanggal 9 Juli 2007 ini memberlakukan urusan-urusan Pemerintahan Pusat yang tidak dilaksanakan bersama oleh semua tingkatan pemerintahan sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Pemerintah yang lama. Di luar urusan-urusan itu terdapat 31 urusan pemerintahan, di luar urusan pengelolaan kawasan konservasi, yang secara tegas dibagi kewenangan pelaksanaannya masing-masing di antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, lihat Iman Santoso, *Perjalanan Desentralisasi Pengurusan Hutan Indonesia*, International Seminar on "Ten Years Along: Decentralisation, land and Natural Resources in Indonesia, Atma Jaya University, Huma, Leiden University, and Radboud University, Jakarta 15-16 Juli 2008, hlm.6- 8.

suatu urusan pemerintahan selayaknya diletakkan, dan 3) pemerintahan yang manakah pelaksanaan kegiatan pemerintahan tersebut secara rasional dianggap efisien.⁸⁴

Bidang kehutanan dikategorikan sebagai urusan pemerintah bersifat pilihan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, karena sifatnya khas untuk daerah tertentu, Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 membuka peluang negosiasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menentukan pembagian kewenangan kehutanan yang tepat.⁸⁵ Pelimpahan kewenangan secara bertahap tampaknya dipandang sebagai pendekatan yang rasional, dan hal ini tertuang di dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor: 34 Tahun 2002 yang kemudian direvisi melalui Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2007. Kedua peraturan tersebut menyebutkan kewenangan pemberian izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dapat dilimpahkan secara bertahap dan selektif kepada pemerintah daerah sepanjang ada kesiapan dari sisi kelembagaan, misi dan visi.⁸⁶

Pada kenyataannya, saat ini selain terkait dengan pelaksanaan perlindungan sumber daya hutan dan pengawasan operasional kehutanan yang memang dibiayai dari APBD, hampir tidak ada

⁸⁴ Undang-undang ini secara lebih realistis juga menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang dapat dilaksanakan bersama oleh Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, berdasarkan sifatnya dibedakan ke dalam dua kategori. Kategori pertama yaitu urusan pemerintahan yang bersifat wajib untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan standar pelayanan minimal; dan kategori kedua yaitu urusan yang bersifat pilihan, yang secara nyata ada di wilayah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Urusan kehutanan dalam hal ini merupakan urusan yang bersifat pilihan bagi Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, lihat Iman Santoso, *ibid*.

⁸⁵ Adanya asumsi bahwa kapasitas pemerintah daerah lemah, sehingga hal ini menjadi argumen tertahannya kewenangan pengelolaan sumber daya hutan di tangan pemerintah pusat.

⁸⁶ Persoalannya yaitu bahwa sejak peraturan perundangan tersebut berlaku, tidak terlihat adanya upaya yang sungguh-sungguh dari kedua pihak, baik pemerintah pusat, untuk menyusun suatu panduan yang disertai dengan kriteria dan ukuran yang jelas tentang kesiapan tersebut; maupun pemerintah daerah, untuk menunjukkan kesiapannya.

kegiatan Departemen Kehutanan yang sepenuhnya didekonsentrasikan atau didesentralisasikan.⁸⁷ Beberapa Unit Pelaksana Teknis (UPT) Departemen Kehutanan yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat berada di daerah. UPT tersebut bukan saja menjalankan tugas fungsinya sebagai wakil Departemen Kehutanan dalam melakukan evaluasi terhadap daerah berkaitan dengan kriteria dan standar yang ditetapkan pemerintah pusat, melainkan beberapa di antaranya juga menyelenggarakan kegiatan teknis operasional.⁸⁸

Sebagaimana telah disinggung pada awal pokok bahasan ini, Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, cenderung tidak memberi peluang pelimpahan kewenangan yang berarti kepada pemerintah daerah. Sebenarnya Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, sudah memuat ketentuan yang cukup baik dalam mempertahankan keberadaan kawasan hutan dari upaya konversi dan eksploitasi hutan yang tidak terkendali.

Penguasaan hutan oleh pemerintah pusat dan wewenang mengubah status dan peruntukan kawasan hutan yang tidak diberikan kepada pemerintah daerah terlihat cukup berarti di dalam mengurangi laju konversi dan kerusakan hutan. Dari pengalaman

⁸⁷ Untuk sub-urusan perencanaan hutan, Pemerintah berwenang melakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat makro nasional, sedangkan Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan kegiatan yang bersifat lokal dengan mengacu pada acuan nasional. Dengan memperhatikan pengalaman masa lalu yang terkait dengan kemampuan teknis Pemerintah Daerah dan anggaran yang ada, maka Pengukuhan hutan dan pembentukan wilayah pengelolaan sepenuhnya menjadi wewenang dan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat; Pemerintah Daerah hanya mempunyai kewenangan untuk mengusulkan dan memberi pertimbangan serta rekomendasi berdasarkan kondisi wilayahnya, lihat Iman Santoso, *ibid*.

⁸⁸ Keterlibatan unsur pemerintah pusat melalui Unit Pelaksana Teknis (UPT) dalam penyelenggaraan operasional kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (GNRHL) di beberapa wilayah provinsi, dipandang kurang efektif dan efisien. Kecenderungan pemerintah pusat terlibat sampai tingkat operasional hanya menimbulkan kesimpangsiuran tugas dan fungsi antara pusat dan daerah dan membuka peluang bagi terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Misalnya, peran pemerintah pusat yang menentukan pemenang pengadaan bibit dan sekaligus terlibat dalam kegiatan operasional rehabilitasi mendorong terjadinya peluang penyimpangan.

penyelenggaraan otonomi daerah sampai dengan saat ini, ada kecenderungan banyak pemerintah daerah yang mengajukan permohonan pelepasan kawasan hutan dalam tata ruangnya. Namun, penetapan pemerintah pusat sebagai satu-satunya yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu terkait dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, seperti yang disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang tersebut, tampaknya hal ini yang menjadi penyebab tidak efektifnya penyelenggaraan otonomi daerah di bidang kehutanan.⁸⁹

Kewenangan penyusunan rencana pengelolaan jangka panjang dan menengah kewenangannya berada pada Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah hanya berwenang memberikan usulan, pertimbangan, dan rekomendasi. Khusus untuk penyusunan rencana pengelolaan jangka pendek atau tahunan kewenangan penetapan atas rencana ini berada di Pemerintah Provinsi, sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya berwenang untuk memberikan usulan, pertimbangan, dan rekomendasi saja.⁹⁰

Berkenaan dengan pemberian izin pemanfaatan hasil hutan dan pemanfaatan kawasan hutan, Pemerintah Daerah hanya berwenang memberikan pertimbangan teknis dan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat yang selanjutnya akan mempertimbangkan untuk memberi atau menolak usulan izin tersebut.⁹¹ Dalam hal ini

⁸⁹ Hal ini terlihat dari Ketentuan Umum Undang-undang Nomr: 41 Tahun 1999 yang hanya memberi pengertian pemerintah sebagai Pemerintah Pusat (Pasal 1). Di dalam Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004, disebutkan pengertian pemerintah bukan saja pemerintah pusat tetapi juga pemerintah daerah.

⁹⁰ Meski demikian, Bupati dan Wali Kota mempunyai peran yang sangat penting dalam penataan batas kawasan hutan, karena mereka menjadi Ketua Panitia Penataan Batas Kawasan Hutan, yang memimpin negosiasi seluruh pihak dalam menentukan batas kawasan hutan di lapangan. Tanpa adanya kesepakatan atas rencana batas kawasan, maka tidak akan terjadi penataan batas di lapangan. Demikian pula bila Panitia yang dipimpin mereka tidak menyepakati hasil penataan batas, maka pengukuhan kawasan tersebut tidak dapat ditetapkan oleh Menteri Kehutanan, lihat Iman Santoso, *ibid.*, hlm. 10.

⁹¹ Pengaturan pemberian izin ini oleh banyak pihak dianggap sebagai gejala desentralisasi urusan kehutanan, namun Ekawati dan Santoso (2008) menyatakan bahwa aturan ini merupakan pembagian wewenang yang lebih

meskipun semua perizinan menjadi wewenang Pemerintah Pusat, namun tidak akan secara serta merta dapat terjadi bila tidak ada pertimbangan dan rekomendasi Pemerintah Daerah. Dalam hubungan inilah diharapkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat melaksanakan fungsi kontrolnya dalam perizinan pemanfaatan sumber daya hutan. Artinya, pemerintah pusat tidak dapat menerbitkan perizinan tanpa rekomendasi dari pemerintah daerah, dan sebaliknya pemerintah daerah juga tidak dapat menerbitkan izin karena tidak memiliki kewenangan. Meski demikian pelanggaran perizinan, baik melanggar persyaratan izin maupun tidak memiliki izin acapkali terjadi. Hal ini menunjukkan bahwa fungsi pengawasan dan penegakan hukum represif baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tidak berjalan dengan baik.

Desentralisasi

Desentralisasi pertama dikenal sebagai teori pendistribusian urusan pemerintahan, digunakan dengan pertimbangan agar penyelenggaraan urusan dapat lebih efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Implementasi dari teori ini sudah mencapai pada tahap bagaimana membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan pergeseran paradigma yang lebih strategis. Selain itu juga, desentralisasi bertujuan agar pemerintah pusat dapat berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional pada bidang sektoral yang penting. Oleh karena itu, desentralisasi dapat dikatakan sebagai proses otonomi dalam rangka mengurangi pemusatan kekuasaan politik pada pemerintah pusat. Sony Keraff⁹² menyatakan bahwa desentralisasi pada dasarnya merupakan salah

proporsional. Adanya rincian pembagian wewenang akan mempertegas wewenang Pemerintah Kabupaten, yang selama ini kurang dinyatakan secara jelas; sebelumnya, Peraturan Pemerintah Nomor: 25 Tahun 2000 hanya merinci pembagian wewenang urusan pemerintah antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi, sedangkan urusan lainnya (urusan sisa) menjadi wewenang Pemerintah Kabupaten/Kota, dan ini sering menjadikan Pemerintah Kabupaten menjalankan berbagai macam urusan (berlebihan), lihat *ibid.*, hlm. 8.

⁹² A. Sony Keraff, *Etika Lingkungan*, Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm.

satu wujud prinsip subsidiaritas, yaitu prinsip etika politik yang menghendaki agar apa saja yang bisa diurus oleh kekuatan politik yang lebih rendah, tidak harus diurus dan ditangani sendiri oleh kekuatan politik atau lembaga pemerintah yang lebih tinggi.

Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 menerapkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, dalam arti bahwa untuk penyelenggaraan otonomi provinsi digunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, sedangkan pada kabupaten/kota hanya menerapkan asas desentralisasi. Pembagian urusan pada tingkat pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan tiga kriteria: 1). Pusat berwenang membuat norma, standar, prosedur, *monitoring* dan evaluasi, supervisi, fasilitas dan urusan pemerintahan dengan skala nasional. 2). Provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan skala regional (lintas kabupaten/kota). 3). Kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan skala lokal (dalam satu kabupaten/kota).

Desentralisasi⁹³ merupakan instrumen yang digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan demokrasi di daerah. Desentralisasi pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia, pada dasarnya digagas untuk menyelamatkan hutan Indonesia yang semakin rusak dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui sistem pemanfaatan hutan yang lestari. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan, kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan ternyata tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kebijakan desentralisasi dinilai beberapa pihak justru menyebabkan kerusakan lingkungan

⁹³ Gregersen dkk., menyatakan bahwa di suatu negara federasi, negara bagian atau provinsi tidak menerima pelimpahan wewenang urusan pemerintahan dari Pemerintah Federal. Mereka secara historis merupakan negara mandiri yang mengurus rumah tangganya sendiri, namun kemudian bersepakat untuk berbagi beberapa wewenang ke Pemerintah Federal melalui konstitusi. Selanjutnya, dengan menyitir pendapat Oluwu (2001), Gregersen dkk menyatakan bahwa di negara federasi tidak dilakukan desentralisasi, namun digunakan prinsip *constitutional non-centralization*. Sebaliknya, pada suatu negara kesatuan, seperti Indonesia, pemerintah pusat mempunyai sub-sub pemerintahan (provinsi, dan kabupaten/kota) yang berada di level bawah sebagai sub-ordinasi, yang tidak mempunyai kewenangan mengambil keputusan untuk beberapa fungsi dan urusan pemerintahan utama, lihat Iman Santoso, *op.cit.*, hlm. 10.

lebih parah, karena pemerintah daerah lebih leluasa melakukan eksploitasi sumber daya alam, termasuk hutan, untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hal ini diperparah dengan banyaknya aturan pemerintah pusat dan daerah yang bertentangan, dan tidak ada kejelasan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan sumber daya hutan.

Pelaksanaan desentralisasi kehutanan ditandai dengan terjadinya tarik-menarik kepentingan dan kekuasaan atas pengelolaan dan pemanfaatan hutan dan kawasan hutan. Di satu pihak, pemerintah pusat enggan melepaskan kekuasaan yang telah lama dalam genggamannya dan di lain pihak pemerintah daerah berlomba-lomba meraih kekuasaan dan jabatan di daerahnya dengan berbagai macam cara. Hal ini diperparah oleh keterlambatan Kementerian Kehutanan dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan pengelolaan hutan, yang sudah didahului oleh keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor: 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor: 38 Tahun 2007, terkait dengan pembagian urusan pemerintahan antarpemerintah pusat, provinsi dan daerah.⁹⁴

Setelah desentralisasi dan otonomi daerah berjalan sampai dengan saat ini, ternyata program dan kebijakan desentralisasi belum memberikan pengaruh positif terhadap kelestarian hutan, rehabilitasi lahan dan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi sektor kehutanan belum dapat menjawab permasalahan riil kehutanan di lapangan. Bahkan yang terjadi jumlah kawasan hutan yang rusak dan lahan kritis semakin meningkat dan banyak terjadinya bencana alam di mana-mana. Hal tersebut menunjukkan semakin pentingnya sektor kehutanan bagi kesinambungan pembangunan nasional. Oleh karena itu, program desentralisasi sektor kehutanan harus dapat menyadarkan semua pihak dan masyarakat luas untuk melestarikan hutan dan merehabilitasi lahan yang rusak. Bahkan kerusakan hutan

⁹⁴ lihat Ismatul Hakim, *Desentralisasi Sektor Kehutanan Menghadapi Reformasi Birokrasi, Suatu Telaahan Bagi Agenda Penelitian Kebijakan Kehutanan*, Artikel, Pusat Litbang Sosial Budaya dan Ekonomi Kehutanan, Bogor, tt, hlm. 4.

akan menjadi hambatan bagi kesinambungan pembangunan sektor lain seperti pertanian, pertambangan, sumber daya air, sumber daya mineral dan energi, pemukiman penduduk, perdesaan, perkotaan, industri dan sektor jasa lainnya.⁹⁵

Persoalan desentralisasi sektor kehutanan yang akhir-akhir ini lebih bertendensi pada *euphoria* kebebasan mengeksploitasi hutan dan hasil hutan secara bebas tanpa memperhatikan kelestariannya untuk mendapatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan berebut anggaran antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten akan menyulitkan pencapaian sasaran dan misi pembangunan kehutanan. Program desentralisasi sektor kehutanan harus dapat memberikan pemahaman yang sama kepada semua jajaran pemerintah baik pusat, provinsi dan kabupaten untuk mengelola hutan dan kawasan hutan secara berkelanjutan.⁹⁶

Dengan menerapkan kebijakan desentralisasi, sektor kehutanan diharapkan dapat menjadikan seluruh kekuatan masyarakat dan kelembagaan masyarakat yang terbentuk menjadi faktor penentu keberhasilan pembangunan kehutanan di Indonesia. Otomatis masyarakat yang menjaga hutannya sendiri. Pendekatan yang terlalu formal dan kaku pada masa sentralisasi selalu membuat pemerintah terlambat dalam menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul di lapangan. Desentralisasi harus dapat membantu

⁹⁵ lihat *Ibid.*

⁹⁶ Desentralisasi sektor kehutanan yang harus diterapkan merupakan antitesis terhadap pola sentralisasi. Ciri-ciri dari pola desentralisasi meliputi: berorientasi pada fungsi, kultur, nilai, norma dan proses yang dinamis, pendekatannya bersifat dari bawah ke atas (*bottom-up*), pengelolaannya bersifat terbuka (*open management*), bersifat transparan kepada publik, didasarkan pada prinsip rasional, objektif dan ilmiah (ilmu dan teknologi) kehutanan, serta mendorong proses pemberdayaan (partisipasi) masyarakat seluas-luasnya sebagai subjek pembangunan kehutanan (pembentukan *professional forest community*) dan mengarah kepada pembentukan lembaga kehutanan rakyat yang kuat. Percuma saja kita mendambakan istilah desentralisasi jika tetap tidak memberdayakan rakyat dalam memperbaiki hutan yang rusak dan lahan kritis. Indikator pemberdayaan harus menjadi pisau analisis dalam pembangunan kehutanan pada masa depan, lihat *ibid.*, hlm 4-6.

pemerintah (pusat) untuk mempertajam pencapaian misi dan sasaran pembangunan kehutanan. Desentralisasi tidak perlu terganjal oleh adu kekuatan dan tarik-menarik antara unsur birokrasi dan administrasi pemerintah (pusat, provinsi dan kabupaten). Oleh karena itu, pelimpahan wewenang dan tanggung jawab pengelolaan hutan dan lahan dari pusat ke daerah jangan dibatasi pada kekuatan tarik-menarik dan adu kekuatan antara unsur-unsur pemerintah.⁹⁷

Sebagai tuntutan terhadap pelaksanaan misi dan kebijakan desentralisasi sektor kehutanan, diperlukan adanya perubahan dan penyesuaian terhadap kinerja birokrasi pemerintahan baik di tingkat Pusat (Kementerian Kehutanan), di tingkat provinsi (Dinas Kehutanan Provinsi) dan di tingkat kabupaten (Dinas Kehutanan Kabupaten/Kota), sehingga terjalin adanya koordinasi, integrasi, sinergi dan sinkronisasi yang kuat satu sama lain. Kinerja birokrasi yang sehat merupakan awal bagi munculnya kembali kepercayaan masyarakat dan bangsa kepada otoritas kebijakan kehutanan dan akan memperkuat kelembagaan kehutanan untuk menopang tugas pembangunan kehutanan.⁹⁸

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia⁹⁹

Untuk itu perlu adanya kesamaan visi, misi, dan konsep antara pemerintah pusat dan daerah terutama menyangkut masalah pembagian pendapatan pusat dan daerah, keterbatasan pemerintah pusat dalam melakukan pengawasan, terkait dengan batas-batas

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Lihat Konsideran “menimbang huruf a” Undang-undang Nomor : 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah..

kawasan hutan yang tidak selalu berada dalam satu wilayah administrasi, dan penerapan hukum yang tidak jelas, serta peraturan yang tidak memberikan kepastian dan rasa keadilan hukum bagi masyarakat. Hambatan pelaksanaan desentralisasi di bidang kehutanan juga disebabkan oleh belum siapnya Kementerian Kehutanan untuk melaksanakan desentralisasi di bidang kehutanan.

Adanya hambatan dalam pelaksanaan desentralisasi bidang kehutanan, memberikan dampak yang kurang baik, terutama untuk pembangunan hutan berkelanjutan. Pada praktiknya banyak pemerintah daerah yang mengeksploitasi secara berlebihan sumber daya hutan guna meningkatkan pendapatan asli daerah. Oleh karena itu, kebijakan yang dikeluarkan terkadang tidak lagi menghiraukan prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup, yang penting kebijakan tersebut dapat mendatangkan pajak dan retribusi bagi daerah.

Untuk mengantisipasi semakin meluasnya kerusakan hutan, pemerintah telah mengeluarkan 12 butir rencana aksi kehutanan Indonesia: 1). Mengawasi penebangan kayu liar; 2). Memberlakukan penangguhan/moratorium sementara terhadap konversi hutan alam; 3). Memperkuat kapasitas pengelolaan kebakaran hutan dan mengimplementasikan sejumlah cara untuk mengatasi dan mengelola kebakaran; 4). Menutup industri kayu yang terlilit utang di bawah pengawasan BPPN, menghubungkan penghapusan hutan bagi pengurangan kapasitas dan kehutanan yang berkesinambungan; 5). Mengurangi dan merestrukturisasi industri kayu dan meningkatkan daya saing mereka; 6). Memperhitungkan nilai pasar sebenarnya dari kayu gelondongan; 7). Melakukan desentralisasi yang akan memperkuat kelanjutan pengelolaan hutan; 8). Menyelesaikan penilaian dan pemetaan hutan; 9). Mengimplementasikan perjanjian penyewaan lahan dengan memperhatikan hak-hak tradisional penggunaan lahan dan memperkuat peran masyarakat dalam pengelolaan hutan; 10). Mewajibkan industri kertas dan bubur kayu (pulp), serta industri lainnya untuk bergantung pada perkebunan sebagai kapasitas penghubung bagi ketersediaan perkebunan kayu gelondongan; 11). Memperbaiki sistem pengelolaan hutan; 12).

Memberi energi baru bagi proses formulasi Program Hutan Nasional (PHN).¹⁰⁰

Sejalan dengan rencana aksi di atas, dalam pengelolaan hutan merupakan serangkaian proses pembuatan kebijakan yang sistematis untuk mengalokasikan sumber daya hutan dalam ruang dan waktu tertentu menurut kebutuhan, aspirasi dan keinginan dalam suatu kerangka kemampuan teknologi, institusi sosial politik, administrasi dan hukum. Pembuatan kebijakan dalam pengelolaan hutan seringkali menjadi tidak mudah, karena di dalamnya terdapat berbagai pihak yang semuanya ingin dipenuhi kebutuhannya. Sementara itu, kebutuhan dan kepentingan setiap *stakeholder* seringkali sangat berbeda dan bahkan saling bertentangan satu dengan yang lain. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pembuatan kebijakan pengelolaan hutan harus dilakukan dengan mempertimbangan aspek-aspek pengetahuan dan teknologi, aspek politik, sosial dan ekonomi.¹⁰¹

Pembuatan kebijakan dalam pengelolaan hutan selain memperhatikan aspek-aspek di atas juga perlu memperhatikan sifat-sifat dasar dari sumber daya hutan itu sendiri, sebagai suatu komponen yang merupakan bagian tak terpisahkan dari lingkungan dalam arti luas. Beberapa sifat dasar sumber daya hutan perlu dipahami secara utuh, karena perubahan model pengelolaannya dari model sentralistik ke model otonomi dapat membawa kerusakan yang tidak terpuhkan pada sumber daya itu sendiri. Oleh karena itu, Otonomi daerah yang memberikan sebagian kewenangan pengelolaan hutan kepada Pemerintah Daerah harus disertai perubahan sudut pandang terhadap hutan ataupun kawasan hutan tidak hanya dari segi ekonomi dan politis melainkan harus dipandang secara ekologi, ekonomi dan sosial budaya masyarakat sekitar sebagai kesatuan yang terintegrasi seperti halnya sifat sumber daya hutan itu yaitu sebagai satu kesatuan ekosistem.¹⁰²

¹⁰⁰ Hery Margono, *Efektifitas Kebijakan Desentralisasi di Sektor Hutan dalam Rangka Efisiensi, Pemerataan dan Kelestarian Hutan*, Makalah, Bogor, 2004, hlm. 27-28.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

Dekonsentrasi

Berdasarkan ketentuan Pasal 16 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor: 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor: 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816), bahwa pelimpahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah ditetapkan dengan Peraturan Menteri. Terkait dengan urusan pemerintah bidang kehutanan, ketentuan ini ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.7/Menhut-II/2010, pada tanggal 26 Januari 2010. Berdasarkan peraturan menteri ini bahwa tujuan dari pelimpahan urusan pemerintahan bidang kehutanan yaitu dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas peran dan posisi gubernur selaku wakil pemerintah di dalam melaksanakan urusan pemerintahan bidang kehutanan. Menteri Kehutanan melimpahkan sebagian urusan pemerintahan di bidang kehutanan kepada 33 gubernur pemerintah provinsi. Urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang dilimpahkan kepada gubernur tidak boleh dilimpahkan lagi kepada bupati/walikota maupun kepada kepala desa. Ketentuan tentang pelimpahan urusan pemerintahan di bidang kehutanan ini hanya berlaku sampai dengan 31 Desember 2010.¹⁰³

Adapun urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang dilimpahkan kepada 33 gubernur selaku wakil Pemerintah pada umumnya berkenaan dengan: survai permasalahan dan data kawasan hutan, fasilitasi penyusunan Neraca Sumber Daya Hutan, fasilitasi pembangunan kesatuan pengelolaan hutan, fasilitasi penataan batas, koordinasi pengamanan hutan dan hasil hutan, pembinaan personil pengamanan hutan, koordinasi penanganan kasus perambahan kawasan hutan, koordinasi pengendalian kebakaran hutan, koordinasi dan fasilitasi pengelolaan hutan lindung, pembinaan penyuluh

¹⁰³ Lihat ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.7/Menhut-II/2010, jo. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.9/Menhut-II/2011 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan (Dekonsentrasi) Bidang Kehutanan Tahun 2011 Kepada 33 Gubernur Pemerintah Provinsi Selaku Wakil Pemerintah.

kehutanan, fasilitasi penyuluhan kehutanan, pemantauan dan evaluasi penyuluhan kehutanan, survai lapangan calon areal pemanfaatan hasil hutan, pembinaan pemanfaatan hutan, pemantauan dan evaluasi perizinan pemanfaatan hutan dan hasil hutan, pembinaan pengelolaan hutan produksi lestari, pemeliharaan model unit hasil hutan nonkayu, fasilitasi pengembangan kelembagaan usaha masyarakat sekitar hutan produksi, supervisi penggunaan peralatan pada hutan tanaman, koordinasi penyelesaian kasus pada hutan tanaman, pembinaan pemanfaatan hutan tanaman, sosialisasi pembangunan hutan tanaman rakyat, survai pembangunan hutan tanaman rakyat, pengawasan dan pengendalian industri pengolahan hasil hutan kayu, survai harga hasil hutan, pembinaan dan penertiban penatausahaan hasil hutan, koordinasi penyelesaian kasus hasil hutan ilegal, supervisi penatausahaan hasil hutan, bimbingan teknis penatausahaan iuran kehutanan, dan pembinaan tenaga teknis pemanfaatan hutan.¹⁰⁴

Apabila dicermati pelimpahan urusan pemerintahan bidang kehutanan kepada gubernur tersebut di atas, ternyata jumlah urusan pemerintahan bidang kehutanan yang dilimpahkan kepada gubernur demikian banyak dan kompleks. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan bidang kehutanan di daerah merupakan persoalan yang serius. Dengan melalui dekonsentrasi diharapkan gubernur dapat segera menuntaskan berbagai persoalan sesuai dengan urusan yang telah dilimpahkan.

Dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dimaksud, gubernur menetapkan satuan kerja perangkat daerah provinsi yang menangani urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagai pelaksana urusan pemerintahan bidang kehutanan yang dilimpahkan. Setiap 3 (tiga) bulan, 6 (enam) bulan dan pada akhir tahun kepala satuan kerja perangkat daerah yang menangani sebagian urusan pemerintahan bidang kehutanan yang dilimpahkan wajib melaporkan pelaksanaan sebagian urusan pemerintahan bidang kehutanan kepada menteri dengan tembusan kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Kehutanan, Inspektur Jenderal Kementerian Kehutanan, Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, Direktur Jenderal Perlindungan Hutan

¹⁰⁴ Lihat lampiran Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.7/Menhut-II/2010.

dan Konservasi Alam, dan Direktorat Jenderal Bina Produksi Kehutanan.

Berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang kehutanan ini, diuraikan lebih jauh pada Bab V tentang penyelenggaraan pengelolaan hutan dan kawasan hutan berikut ini.

PENYELENGGARAAN PENGELOLAAN HUTAN

Pengertian Hutan

KATA hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forest* (Inggris). *Forest* merupakan dataran tanah yang bergelombang, dan dapat dikembangkan untuk kepentingan di luar kehutanan, seperti pariwisata. Di dalam hukum Inggris kuno, *forest* (hutan) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas dan burung hutan. Hutan juga dijadikan tempat perburuan, tempat istirahat, dan tempat bersenang-senang bagi raja dan pegawainya, namun dalam perkembangan selanjutnya ciri khas ini menjadi hilang.¹⁰⁵

Pengertian hutan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor: 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang, dinyatakan bahwa suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

¹⁰⁵ Salim H.S., *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 40.

Dari pengertian di atas ada beberapa unsur yakni (1) unsur lapangan yang cukup luas yang disebut tahah hutan, (2) unsur pohon (kayu, bambu, palem), flora dan fauna, (3) unsur lingkungan dan, (4), unsur penetapan pemerintah. Semua unsur merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Adanya penetapan pemerintah mengenai hutan mempunyai arti yang sangat penting, karena dengan adanya penetapan pemerintah cq. Menteri Kehutanan, maka kedudukan hutan menjadi kuat. Ada dua arti penting dari adanya penetapan pemerintah, yaitu: 1). Agar setiap orang tidak dapat sewenang-wenang untuk memabat, menduduki, dan atau mengerjakan kawasan hutan, dan 2). Mewajibkan kepada Pemerintah cq. Menteri Kehutanan untuk mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan, dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya, serta menjaga dan melindungi hutan. Tujuan perlindungan hutan yaitu untuk menjaga kelestarian dan fungsi hutan, serta menjaga mutu, nilai, dan kegunaan hasil hutan.¹⁰⁶

Pengertian kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu. Hutan sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya. Oleh karena itu, keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif dan bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung gugat.¹⁰⁷

Pengertian hutan negara berdasarkan pengertian dalam Undang-undang Kehutanan¹⁰⁸ sebagai hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah, dan yang termasuk kualifikasi hutan negara ini adalah hutan adat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan. Hutan adat¹⁰⁹ adalah hutan negara yang pengelolaannya diserahkan kepada masyarakat hukum adat

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 41.

¹⁰⁷ Lihat Konsideran Menimbang huruf a dan b Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

¹⁰⁸ Lihat Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

¹⁰⁹ Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

(*rechtgemeenschap*), hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa, sedangkan hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatannya untuk memberdayakan masyarakat. Mengenai hutan hak,¹¹⁰ diartikan sebagai hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Implikasi secara hukum definisi hutan (dalam Undang-undang Kehutanan) tersebut mengandung arti bahwa Bangsa Indonesia memandang hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem. Segala bentuk kegiatan dalam rangka penyelenggaraan kehutanan di Indonesia haruslah berlandaskan kepada kerangka pendekatan ekosistem. Jadi pengelolaan hutan dan kawasan hutan harus berlandaskan konsep pengurusan ekosistem hutan dan kawasan hutan. Cara berpikir seperti ini sangat tepat dan sejalan dengan norma hukum lingkungan, norma keagamaan, nilai sosial budaya dan kearifan lokal bangsa Indonesia, serta konsepsi ilmiah tentang pengelolaan sumber daya alam yang dapat dipulihkan.

Pengertian Kawasan Hutan

Kawasan hutan¹¹¹ (bentuknya bukan namanya) pertama kali diperkenalkan pada masa kolonial ketika sebagian besar wilayah Jawa dan sebagian kecil wilayah Sumatera ditata batas dan ditetapkan sebagai Kawasan Hutan. Usaha pertama-tama dilakukan oleh Jawatan Kehutanan pada awal abad ke-19 dengan tujuan mengontrol tanah, pohon-pohonan dan tenaga kerja hutan. Peraturan perundang-undangan masa itu berusaha untuk memperluas kontrol atas kawasan hutan. Kawasan Hutan digunakan sebagai istilah resmi

¹¹⁰ Lihat Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

¹¹¹ Istilah “Kawasan” sering digunakan dalam perencanaan pembangunan dan seringkali diartikan sebagai wilayah, daerah atau lingkungan seperti “Kawasan Pariwisata” untuk kepariwisataan atau “Kawasan Industri” sebagai daerah industri dan “Kawasan Hutan” sebagai wilayah hutan. Tidak ada hubungan hukum dengan kepemilikan tanah, lihat Iskandar, *loc.cit.*

dalam Undang-undang Pokok tentang Kehutanan tahun 1967 dan menjadi dasar kewenangan Kementerian Kehutanan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Kehutanan Nomor: 41 Tahun 1999.

Dalam Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor: 41 tahun 1999 tentang kehutanan disebutkan, bahwa “Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.” Dari unsur pokok yang terkandung di dalam definisi kawasan hutan, dijadikan dasar pertimbangan ditetapkannya wilayah tertentu sebagai kawasan hutan. Kemudian, untuk menjamin diperolehnya manfaat yang sebesar-besarnya dari hutan dan berdasarkan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat serta berbagai faktor pertimbangan fisik, hidrologi dan ekosistem, maka luas wilayah yang minimal harus dipertahankan sebagai kawasan hutan yaitu 30 persen dari luas daratan. Berdasarkan kriteria pertimbangan pentingnya kawasan hutan, maka sesuai dengan peruntukannya, menteri menetapkan kawasan hutan menjadi: a). wilayah yang berhutan yang perlu dipertahankan sebagai hutan tetap; b). wilayah tidak berhutan yang perlu dihutankan kembali dan dipertahankan sebagai hutan tetap.

Pembagian kawasan hutan berdasarkan fungsinya dengan kriteria dan pertimbangan tertentu, ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 34 tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan diatur dalam Pasal 5 ayat (2), sebagai berikut: a). Kawasan Hutan Konservasi yang terdiri dari kawasan suaka alam (cagar alam dan Suaka Margasatwa), Kawasan Pelestarian Alam (Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam), dan Taman Buru. b). Hutan Lindung; dan c). Hutan Produksi.

Klasifikasi dan Fungsi Kawasan Hutan

Pengertian tentang kawasan hutan dalam berbagai peraturan di Indonesia pada umumnya mempunyai beberapa kelemahan atau kerancuan. Kelemahan atau kerancuannya terletak pada definisi, misalnya untuk definisi kawasan konservasi yang kurang jelas dan

perbedaan antardefinisi pada berbagai peraturan. Istilah konservasi, pelestarian dan lindung tidak mudah dibedakan masyarakat umum atau kadang-kadang dianggap tidak penting. Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya tidak menyebutkan istilah kawasan konservasi, tetapi menggunakan istilah KSA (Kawasan Suaka Alam) dan KPA (Kawasan Pelestarian Alam).¹¹²

Dalam Keputusan Presiden Nomor: 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung juga tidak menggunakan istilah kawasan konservasi, tetapi istilah kawasan lindung. Kemudian di dalam SK Dirjen Pelestarian Hutan dan Perlindungan Alam (PHPA) Nomor: 129 Tahun 1996, istilah kawasan konservasi didefinisikan sebagai kawasan yang ditetapkan sebagai kawasan suaka alam, kawasan pelestarian alam, taman buru dan hutan lindung. Direktorat Jenderal PHPA kini telah berubah menjadi Direktorat Jenderal PHKA (Pelestarian Hutan dan Konservasi Alam). Istilah KSA dan KPA sama dengan pembagian dalam Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1990 di atas dan Surat Keputusan tersebut selanjutnya memberikan klasifikasi kawasan konservasi. Klasifikasi yang sama tentang KSA dan KPA diberikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor: 68 Tahun 1998 tentang Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Melihat beragamnya istilah tersebut, muncul pertanyaan, "Apakah istilah kawasan lindung memiliki arti yang sama dengan istilah kawasan konservasi?" "Kalau sama, mengapa klasifikasinya berbeda?" Dalam Keppres Nomor: 32 Tahun 1990 tidak ada kategori KPA sebagaimana dalam peraturan yang lain, sedangkan kategori taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam digolongkan sebagai kawasan suaka alam dan cagar budaya,¹¹³ padahal dalam peraturan lain ketiga kategori ini digolongkan dalam KPA. Pasal-pasal dalam Keputusan Presiden ini yang tidak konsisten satu sama lain. Pasal 6 merinci KSA dan cagar

¹¹² Lihat dan bandingkan dengan Wiryono, *Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia*, Warta Kebijakan, Cifor, No. 11, Mei 2003, hlm. 2.

¹¹³ Lihat *ibid*, periksa juga ketentuan Pasal 6 Keputusan Presiden Nomor: 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung.

budaya, kemudian Pasal 22 merinci KSA lagi dengan rincian berbeda. Pasal 22 menyebutkan bahwa "Kawasan suaka alam terdiri dari cagar alam, suaka margasatwa, hutan wisata, daerah perlindungan plasma nutfah dan daerah pengungsian satwa."

Rincian mengenai kawasan lindung, konservasi, KSA dan KPA, untuk lebih jelasnya dapat dilihat tabel 1-3 berikut ini:¹¹⁴

Tabel 1: Klasifikasi kawasan lindung menurut Keppres Nomor: 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Kawasan Lindung	1. Kawasan yang memberikan perlindungan di bawahnya	a. Kawasan hutan lindung b. Kawasan bergambut c. Kawasan resapan air
	2. Kawasan perlindungan setempat	a. Sempadan pantai b. Sempadan sungai c. Sempadan sekitar danau/waduk d. Kawasan sekitar mata air
	3. Kawasan suaka alam dan cagar budaya	a. Kawasan suaka alam b. Kawasan suaka alam laut dan perairan lainnya c. Kawasan pantai berhutan bakau d. Taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata alam e. Kawasan cagar budaya dan ilmu pengetahuan
	4. Kawasan rawan bencana alam	-

¹¹⁴ Lihat Wiryono, *ibid.*

Tabel 2: Klasifikasi kawasan konservasi menurut SK. Dirjen. PHPA Nomor: 129 Tahun 1996 tentang Pola Pengelolaan Kawasan Suaka Alam, Kawasan Pelestarian Alam, Taman Buru dan Hutan Lindung

Kawasan Konservasi	1. Kawasan suaka alam (KSA)	a. Cagar alam b. Suaka margasatwa
	2. Kawasan pelestarian alam (KPA)	a. Taman nasional b. Taman hutan raya c. Taman wisata alam
	a. Taman Buru	-
	4. Hutan Lindung	-

Tabel 3: Ciri dan fungsi KSA dan KPA menurut Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1990

No.	Kategori Kawasan	Ciri dan Fungsi
1	Kawasan Suaka Alam (KSA)	<ul style="list-style-type: none"> - memiliki ciri khas tertentu - di darat dan di perairan - memiliki fungsi pokok sebagai pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.
2	Kawasan Pelestarian Alam (KPA)	<ul style="list-style-type: none"> - memiliki ciri khas tertentu - di darat dan di perairan - memiliki fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

Badan pelestarian alam internasional IUCN (*International Union for Conservation of the Nature and Natural Resources* atau sering disebut *World Conservation Union*), sudah melakukan hal yang sama. Kategori kawasan lindung yang dibuat IUCN pada tahun 1978 setelah dievaluasi akhirnya diperbaiki pada tahun 1994. IUCN memulai klasifikasi dengan terlebih dulu membuat definisi kawasan lindung. Semua kategori kawasan lindung harus memenuhi kriteria dalam definisi ini. Kemudian, kawasan lindung dikelompokkan menjadi beberapa kategori berdasar tujuan pengelolaan utamanya, sebagaimana tertera pada tabel 4 berikut:¹¹⁵

Tabel 4: Kategori kawasan lindung (*protected areas*) menurut IUCN dan Pengertiannya Secara Ringkas

Kategori	Klasifikasi Kawasan	Pengertian ringkas
Kategori I	Cagar (Suaka) Alam/Kawasan Belantara.	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk ilmu pengetahuan atau perlindungan belantara.
Kategori I a	Cagar (Suaka) Alam (<i>Strict Nature Reserve</i>).	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk ilmu pengetahuan.
Kategori I b	Kawasan Belantara (<i>Wilderness Area</i>).	Kawasan Lindung yang dikelola untuk melindungi belantara.
Kategori II	Taman Nasional (<i>National Park</i>).	Kawasan Lindung yang dikelola terutama untuk perlindungan ekosistem dan rekreasi.
Kategori III	Monumen Alami (<i>Natural Monument</i>).	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi ciri khas alami.
Kategori IV	Kawasan Pengelolaan Habitat/Species (<i>Habitat/Species Management Area</i>).	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi melalui intervensi pengelolaan.

¹¹⁵ *Ibid.*, hlm. 4

Kategori V	Bentang alam/Bentang Laut yang dilindungi (<i>Protected Landscape/ Seascape</i>).	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk konservasi dan rekreasi bentang alam/bentang laut.
Kategori VI	Kawasan Lindung Sumber daya yang dikelola.	Kawasan lindung yang dikelola terutama untuk pemanfaatan ekosistem alami secara berkelanjutan.

Dalam Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tidak digunakan istilah kawasan konservasi, tetapi hutan konservasi, yang terdiri atas kawasan hutan suaka alam, kawasan hutan pelestarian alam, dan taman buru. Di dalam Undang-undang ini fungsi lindung dipisahkan dari fungsi konservasi. Jadi, hutan lindung tidak termasuk hutan konservasi. Untuk lebih jelasnya sebagaimana tertera pada tabel 5 berikut:¹¹⁶

Tabel 5: Kategori kawasan menurut Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999

Jenis Hutan	Kawasan	Sub Kawasan	Zona
	• Kawasan Suaka alam	• Cagar Alam • Suaka Margasatwa	
	• Kawasan Pelestarian Alam	• Taman Nasional	• Zona Inti • Zona Pemanfaatan • Zona lain
		• Taman Hutan Raya	• Kawasan Penggunaan • Kawasan Koleksi Tanaman • Kawasan Perlindungan • Kawasan Lain

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 5

Hutan Konserva- si		<ul style="list-style-type: none"> • Taman Wisata Alam 	<ul style="list-style-type: none"> • Kawasan Penggunaan Yang Intensif • Kawasan Penggunaan Terbatas • Kawasan Lain
	<ul style="list-style-type: none"> • Taman Buru 	<ul style="list-style-type: none"> • Kawasan Perburuan • Kawasan Penggunaan • Kawasan Penangkapan Satwa Liar • Kawasan Perburuan 	
Kawasan Lindung	<ul style="list-style-type: none"> • Kawasan Lindung • Kawasan Penggunaa n • Kawasan Lain 		

Dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004, ditentukan empat jenis hutan, yaitu berdasarkan (1) statusnya,¹¹⁷ (2)

¹¹⁷ Yang dimaksud dengan hutan berdasarkan statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukan) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan terhadap hutan tersebut. Hutan berdasarkan statusnya dibagi dua macam, yaitu hutan negara dan hutan hak. Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Hutan negara Hutan hak adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Yang termasuk dalam kualifikasi hutan negara adalah hutan adat, hutan desa, dan hutan kemasyarakatan. Hutan adat adalah hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan desa adalah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa. Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatannya untuk memberdayakan masyarakat. Lihat Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999.

fungsinya,¹¹⁸ (3) tujuan khusus,¹¹⁹ dan (4) pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air.¹²⁰

Status Hukum Kawasan Hutan

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dari definisi dan penjelasan tentang kawasan hutan, terdapat unsur yang meliputi: a). suatu wilayah tertentu; b). terdapat hutan atau tidak terdapat hutan; c). ditetapkan pemerintah (Menteri) sebagai kawasan hutan; d). didasarkan pada kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Untuk menentukan status hukum kawasan hutan itu harus dilakukan pengukuhan hutan. Ada tiga tahap dalam melakukan pengukuhan hutan, yaitu: tahap penunjukan, tahap pengukuhan, dan tahap penetapan. Tahap penetapan kawasan hutan merupakan momentum yang sangat penting di dalam penentuan status hukum kawasan hutan. Status hukum kawasan hutan dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan. Surat keputusan itu memuat status hukum kawasan hutan, apakah hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, atau hutan wisata. Di samping itu juga memuat

¹¹⁸ Hutan berdasarkan fungsinya adalah penggolongan hutan yang didasarkan pada kegunaannya. Hutan ini dapat digolongkan menjadi tiga macam, yaitu hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi (penerobosan) air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Hutan produksi adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Lihat Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999.

¹¹⁹ Hutan berdasarkan tujuan khusus, yaitu penggunaan hutan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, serta untuk kepentingan religi dan budaya setempat. Lihat Pasal 8 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999.

¹²⁰ Hutan berdasarkan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air. Di setiap kota ditetapkan kawasan tertentu sebagai hutan kota. Hutan kota adalah hutan yang berfungsi untuk pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air. Lihat Pasal 9 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999.

tentang luas, batas, dan lokasi kawasan hutan.

Ada dua ciri khas kawasan hutan, yaitu: (1) adanya penetapan dari Menteri Kehutanan yang dituangkan dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan, dan (2) telah ada penetapan batas kawasan hutan. Ada dua konsekuensi logis adanya penetapan Menteri Kehutanan. Pertama, mewajibkan Pemerintah c.q. Menteri Kehutanan untuk mengurus dan melindungi kawasan hutan sehingga kawasan itu dapat berfungsi dengan baik. Kedua, mewajibkan kepada masyarakat untuk berperan serta dalam perlindungan hutan.

Tujuan pengaturan penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan yaitu: a). Menjaga dan mengamankan keberadaan dan kebutuhan kawasan hutan sebagai penggerak perekonomian lokal, regional dan nasional, serta sebagai penyangga kehidupan lokal, regional, nasional dan global; b). Terwujudnya kepastian hukum atas kawasan hutan, serta optimalisasi pemanfaatan lahan/hutan dalam rangka pembangunan nasional, sektoral dan daerah.¹²¹

Berdasarkan terminologi dan tujuan pengaturan penetapan kawasan hutan, perubahan status dan fungsi kawasan hutan tersebut di atas, melahirkan beberapa implikasi, karena bila menyebut kawasan hutan, maka frasa “batas” merupakan komponen dari bangunan yang melekat dan menyangkut yuridiksi ketentuan perundang-undangan di bidang kehutanan. Berlakunya yurisdiksi ketentuan bidang kehutanan ditentukan oleh batas hukum kawasan hutan yaitu batas yang dapat dipertahankan secara hukum terhadap adanya klaim dari pihak tertentu. Salah satu penyebab permasalahan kawasan hutan yang paling krusial terletak justru pada persoalan batas kawasan hutan.¹²²

Keberadaan kawasan hutan tersebut merupakan hasil dari proses pengukuhan kawasan hutan, yang meliputi tahapan mulai dari penunjukan kawasan hutan, penataan batas kawasan hutan, pemetaan

¹²¹ Pasal 3 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 jo. Nomor: Sk. 48/ Menhut-II/2004 Tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 Tentang Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi Kawasan Hutan.

¹²² Lihat Basyuni Thahir, *Penisbian Aspek Pidana Dalam Penyelesaian Konflik Kawasan Hutan*, artikel, 2009, hlm. 1.

kawasan hutan dan penetapan kawasan hutan. Tahapan tersebut mengandung konsekuensi hukum kawasan hutan, sehingga secara *de jure* kawasan hutan akan ada setelah suatu kawasan minimal ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai kawasan hutan termasuk batas-batasnya walaupun batas tersebut masih di atas peta.¹²³

Sampai saat ini kondisi kawasan hutan di Indonesia dapat dikategorikan dalam beberapa tingkatan, antara lain kawasan hutan yang belum ditata batas, kawasan hutan yang telah ditata batas tetapi masih dalam proses pengesahan dan penetapannya, kawasan hutan yang sebagian batasnya telah ditata batas dan disahkan oleh Menteri Kehutanan, kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Secara faktual kondisi tersebut mengandung konsekuensi hukum atas keberadaan kawasan hutan dimaksud.

Laju pelaksanaan pembangunan nasional, dinamika perkembangan penduduk yang terus meningkat dan adanya pemekaran wilayah telah meningkatkan kebutuhan akan lahan karena tidak ada alternatif lain, maka banyak kawasan hutan yang telah diduduki (*okupasi*) secara tidak sah, kegiatan menduduki kawasan hutan ini sifatnya sangat beragam dari pembukaan untuk melakukan perladangan, perkebunan, perikanan/pertambakan, pertanian tanaman pangan, pembuatan jalan, perluasan desa/kota dan sebagainya.¹²⁴

Kebutuhan tersebut sudah tentu mengambil dari lahan yang tidak dimiliki oleh orang per orang/sekelompok orang, melainkan dari kawasan hutan yang menurut undang-undang dikuasai oleh negara. Di sisi lain, untuk menentukan batas definitif kawasan hutan dalam situasi kawasan yang sudah *open acces* (tidak bertuan) merupakan pekerjaan yang sangat besar, karena indikasi beragamnya pelanggaran sudah terjadi di depan mata. Kondisi ini turut memperburuk eksistensi kawasan hutan, secara *de jure* kawasan hutan dikuasai oleh Negara, namun secara *de facto* masyarakat

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*

secara turun temurun tinggal dan bergantung hidupnya di hutan dan hasil hutan.¹²⁵

Kompleksitas yang terjadi dalam pengelolaan kawasan hutan ini merupakan fakta yang merupakan keniscayaan yang dapat menjadi pertimbangan dalam hal menentukan pilihan kebijakan yang menisbikan atau mengesampingkan unsur pelanggaran pidana. Kondisi ini tentunya menyulitkan aparat kehutanan dan aparat penegak hukum dalam menyelesaikan secara tuntas pelanggaran dan pidana dalam pengelolaan kawasan hutan, di satu sisi kegiatan menduduki kawasan hutan berdimensi pidana,¹²⁶ di sisi lain karena menyangkut hajat hidup orang banyak dan agar tidak berindikasi pada perampasan hak-hak lokal, maka memberi peluang untuk diselesaikan melalui kepentingan publik, sosial dan keperdataan.

Skema pergeseran penyelesaian konflik kawasan hutan dari pola represif ke pola nonrepresif melalui mekanisme konstruksi keperdataan, dapat diketahui dari adanya kebijakan antara lain tentang perubahan peruntukan dan fungsi serta penggunaan kawasan hutan, melalui evaluasi dan revisi tata ruang yang mengakibatkan revisi terhadap penunjukan kawasan hutan. Hal ini agar areal kawasan yang berindikasi terdapatnya perizinan yang tidak jelas secara hukum, berlokasi pemukiman, perambahan, penambangan liar dan aktivitas lainnya dikeluarkan dari kawasan hutan alias diubah menjadi Areal Penggunaan Lain (APL) dan atau menjadi Kawasan Budaya Non-Kehutanan (KBNK).

Dalam mengkaji persoalan pengelolaan kawasan hutan yang semata-mata meletakkan pada hukum positif normatif semata menjadi kurang bijaksana, karena ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada sarat duplikasi, lemah sisi harmonisasi serta tidak kontekstual, sehingga perlu adanya pertimbangan faktor-faktor yang mempunyai dimensi *pragmatikal*, *legal* dan *realis*. Penyelesaian hukum secara parsial yang berlangsung selama ini hanya sebatas norma perundang-undangan belaka atau lebih kepada pemberian kepastian undang-undang daripada memberikan keputusan hukum yang bersifat solutif, mempunyai manfaat dan kemaslahatan umum.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Pasal 50 Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999.

Langkah kebijakan yang diambil tidak pernah menukik pada dekonstruksi atau rekonstruksi seluruh sistem, tentu saja pembaruan macam ini tidak akan berhasil dalam mentransformasikan konfigurasi dan fungsi hukum sebagai pranata yang fasilitatif dan solutif.¹²⁷

Pengukuhan Kawasan Hutan

Kegiatan pengukuhan hutan merupakan kegiatan yang sangat penting dalam bidang kehutanan. Karena kegiatan ini merupakan dasar untuk menentukan status hukum hutan, apakah menjadi hutan lindung, hutan produksi, hutan suaka alam, maupun hutan wisata. Pengukuhan hutan merupakan kegiatan yang berhubungan dengan penataan batas suatu wilayah yang telah ditunjuk sebagai wilayah hutan guna memperoleh kepastian hukum mengenai status dan batas kawasan hutan. Perintah pengukuhan hutan diatur dalam Pasal 14 Undang-undang Nomor: 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang berbunyi: “Berdasarkan inventarisasi hutan, pemerintah menyelenggarakan Pengukuhan Kawasan Hutan, kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan.” Dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pengukuhan kawasan hutan diselenggarakan oleh menteri untuk memberikan kepastian hukum mengenai status, fungsi, letak, batas dan luas kawasan hutan.

Dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa penunjukan kawasan hutan adalah kegiatan persiapan pengukuhan kawasan hutan, antara lain berupa: (a) pembuatan peta penunjukan yang bersifat arahan tentang batas luar, (b) pemancangan batas sementara yang dilengkapi dengan

¹²⁷ Lihat dan bandingkan Basyuni Thahir, *loc.cit.*

lorong batas, (c) pembuatan parit batas pada lokasi-lokasi rawan, dan (d) pengumuman tentang rencana batas kawasan hutan, terutama di lokasilokasi yang berbatasan dengan tanah hak. Oleh karena itu, dalam penentuan pengukuhan kawasan hutan tersebut, tetap mengacu pada rencana tata ruang wilayah. Untuk mengefektifkan pelaksanaan perencanaan kehutanan, maka kegiatan yang paling bersentuhan dengan pelaksanaan perencanaan kehutanan yaitu kegiatan penunjukan dan pengukuhan kawasan hutan. Ketentuan pengukuhan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan.

Berdasarkan hasil inventarisasi hutan, Menteri menyelenggarakan pengukuhan kawasan hutan dengan memperhatikan rencana tata ruang wilayah. Dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan dinyatakan bahwa, penunjukan kawasan dilaksanakan sebagai proses awal suatu wilayah tertentu menjadi kawasan hutan. Dalam kaitannya dengan penunjukan kawasan hutan tersebut, maka suatu kegiatan yang berkaitan dengan hal ini adalah penunjukan kawasan hutan yang merupakan proses awal suatu wilayah tertentu menjadi kawasan hutan. Dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, penunjukan kawasan hutan meliputi: (a) wilayah provinsi; dan (b) wilayah tertentu secara parsial. Penunjukan kawasan hutan wilayah provinsi, dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan atau pemaduserasian Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) dengan RTWP.

Penataan Batas Kawasan Hutan

Selain kegiatan penunjukan kawasan hutan yang merupakan bagian dari kegiatan perencanaan kehutanan, salah satu kegiatan yang tidak kalah pentingnya dalam melakukan perencanaan kehutanan yaitu penataan batas kawasan hutan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa,

berdasarkan penunjukan kawasan hutan, dilakukan penataan batas kawasan hutan. Tahapan pelaksanaan penataan batas kawasan hutan mencakup kegiatan: (a) pemancangan patok batas sementara, (b) pengumuman hasil pemancangan patok batas sementara, (c) inventarisasi dan penyelesaian hak-hak pihak ketiga yang berada di sepanjang trayek batas dan di dalam kawasan hutan, (d) penyusunan Berita Acara Pengakuan oleh masyarakat di sekitar trayek batas atas hasil pemancangan patok batas sementara, (e) penyusunan Berita Acara Pemancangan batas sementara yang disertai dengan peta pemancangan patok batas yang dilengkapi dengan lorong batas, (f) pemasangan tanda batas yang dilengkapi dengan lorong batas, (g) pemetaan hasil penataan batas, (h) pembuatan dan penandatanganan Berita Acara Tata Batas dan Peta Batas, dan (i) Pelaporan kepada Menteri dengan tembusan kepada Gubernur.¹²⁸ Berdasarkan kriteria dan standar pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada Pasal 16 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004, Gubernur menetapkan pedoman penyelenggaraan penataan batas. Berdasarkan pedoman penyelenggaraan penataan batas dimaksud, Bupati/Walikota menetapkan petunjuk pelaksanaan penataan batas. Bupati/Walikota bertanggung jawab atas penyelenggaraan.

Dalam Penjelasan Pasal 19 dinyatakan bahwa, pada lokasi yang rawan perambahan kawasan hutan dapat dilengkapi pembuatan parit pembatas. Pengakuan hasil pemancangan patok batas sementara dituangkan dalam berita acara pengakuan hasil pembuatan batas kawasan hutan, yang telah mengakomodasi hak atas lahan atau tanah. Berita acara tersebut ditandatangani oleh tokoh masyarakat yang mewakili masyarakat di sekitar batas kawasan hutan dan diketahui atau disetujui oleh kepala desa setempat atau yang disebut dengan nama lain. Pada saat pemasangan tanda batas sekaligus dilakukan pengukuran posisi tanda batas.

Dalam rangka mewujudkan pelaksanaan penataan batas kawasan secara baik, diperlukan suatu organisasi yang menjalankan kegiatan yang bersangkutan. Dalam ketentuan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, pelaksanaan penataan batas kawasan hutan sebagaimana dimaksud

¹²⁸ Lihat pengaturan dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004

Pasal 19 ayat (3) dilakukan oleh Panitia Tata Batas Kawasan Hutan. Panitia Tata Batas Kawasan Hutan dibentuk oleh Bupati/Walikota.

Kegiatan yang berkaitan dengan penataan batas hutan yaitu pemetaan kawasan hutan. Pemetaan kawasan hutan ini, diatur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 yang dinyatakan bahwa, pemetaan dalam rangka kegiatan pengukuhan kawasan hutan dilakukan melalui proses pembuatan peta, (a) penunjukan kawasan hutan, (b) rencana trayek batas, (c) pemancangan patok batas sementara, (d) penataan batas kawasan hutan, dan (e) penetapan kawasan hutan.

Kewenangan menetapkan kawasan hutan yaitu Menteri sesuai laporan yang disampaikan oleh Panitia Tata Batas Kawasan Hutan. Dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 dinyatakan bahwa, Menteri menetapkan Kawasan Hutan didasarkan atas Berita Acara Tata Batas Kawasan Hutan dan Peta Tata Batas Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud pada yang telah temu gelang.¹²⁹ Dalam hal penataan batas kawasan hutan temu gelang tetapi masih terdapat hak-hak pihak ketiga yang belum diselesaikan, maka kawasan hutan tersebut ditetapkan oleh Menteri dengan memuat penjelasan hak-hak yang ada di dalamnya untuk diselesaikan oleh Panitia Tata Batas yang bersangkutan. Hasil penetapan kawasan hutan dimaksud terbuka untuk diketahui masyarakat.

Penatagunaan Kawasan Hutan

Penyelenggaraan penatagunaan kawasan hutan merupakan tanggung jawab menteri, hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa menteri menyelenggarakan penatagunaan kawasan hutan. Penatagunaan kawasan hutan dimaksud, meliputi kegiatan: (a) penataan fungsi kawasan hutan; (b) penggunaan kawasan hutan.

Berkaitan dengan kegiatan penataan fungsi kawasan hutan, dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 dinyatakan bahwa fungsi kawasan hutan yaitu: (a) Hutan Konservasi yang terdiri: (1) Hutan Suaka Alam terdiri atas Cagar Alam dan Suaka Margasatwa; (2) Hutan Pelestarian Alam terdiri atas: Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan

¹²⁹ Lihat Pasal 20 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004.

Taman Wisata Alam; (3) Taman Buru. (b) Hutan Lindung. (c) Hutan Produksi yang terdiri atas: (1) Hutan Produksi Terbatas; (2) Hutan Produksi Biasa; (3) Hutan produksi yang dapat dikonversi. Kriteria penetapan fungsi hutan Suaka Alam dan Hutan Pelestarian Alam diatur dengan peraturan pemerintah tersendiri.

Untuk kriteria taman buru, hutan lindung, dan hutan produksi diatur sebagai berikut: (a) Kriteria Taman Buru: (1) Areal yang ditunjuk mempunyai luas yang cukup dan lapangannya tidak membahayakan; dan/atau; (2) Kawasan hutan yang terdapat satwa buru yang dikembangkan, sehingga memungkinkan perburuan secara teratur dengan mengutamakan segi rekreasi, olahraga dan kelestarian satwa. (b) Kriteria Hutan Lindung, dengan memenuhi salah satu: (1) Kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikendalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skor) 175 (seratus tujuh puluh lima) atau lebih; (2) Kawasan hutan yang mempunyai lereng lapangan 40 persen (empat puluh per seratus) atau lebih; (3) Kawasan hutan yang berada pada ketinggian 2000 (dua ribu) meter atau lebih di atas permukaan laut; (4) Kawasan hutan yang mempunyai tanah sangat peka terhadap erosi dengan lereng lapangan lebih dari 15 persen; (5) Kawasan hutan yang merupakan daerah resapan air; (6) Kawasan hutan yang merupakan daerah pantai, (c) Kriteria Hutan Produksi: (1) Hutan Produksi Terbatas: kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng; jenis tanah dan intensitas hujan, setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai antara 125-174 (seratus dua puluh lima sampai dengan seratus tujuh puluh empat), di luar kawasan lindung, hutan suaka alam, hutan pelestarian alam, dan taman buru, (2) Hutan Produksi Tetap: kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng; jenis tanah dan intensitas hujan, setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai di bawah 125 (seratus dua puluh lima), di luar kawasan lindung, hutan suaka alam, hutan pelestarian alam dan taman buru. (3) Hutan Produksi yang dapat dikonversi: (a) Kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah, dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka 124 (seratus dua puluh empat) atau kurang, di luar hutan suaka alam, dan hutan pelestarian alam; (b) Kawasan hutan yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pengembangan transmigrasi, permukiman, pertanian perkebunan. Ketentuan lebih lanjut mengenai

kriteria Taman Buru, Hutan Lindung, dan Hutan Produksi diatur oleh menteri.

Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan Tingkat Unit

Dalam ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, pembentukan wilayah pengelolaan hutan dilaksanakan untuk tingkat: (a) provinsi; (b) kabupaten/kota; dan unit pengelolaan. Pembentukan wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan hutan dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi aliran sungai, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi pemerintahan. Pembentukan unit pengelolaan hutan yang melampaui batas administrasi pemerintahan karena kondisi dan karakteristik serta tipe hutan, penetapannya diatur secara khusus oleh menteri.¹³⁰

Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan (KPH)

Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan¹³¹ adalah serangkaian proses perencanaan/penyusunan desain kawasan hutan yang didasarkan atas fungsi pokok dan peruntukannya yang bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan hutan yang efisien dan lestari. Untuk mewujudkan pengelolaan hutan lestari, seluruh kawasan hutan terbagi ke dalam Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH),

¹³⁰ Terkait dengan pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), sebagai bagian dari kegiatan Perencanaan Kehutanan, juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2007, dan Peraturan Pemerintah Nomor: 3 Tahun 2008, mengamanahkan pembentukan KPH yang dilaksanakan untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan unit pengelolaan. Pembentukan KPH dilaksanakan dengan mempertimbangkan karakteristik lahan, tipe hutan, fungsi hutan, kondisi DAS, sosial budaya, ekonomi, kelembagaan masyarakat setempat termasuk masyarakat hukum adat dan batas administrasi Pemerintahan.

¹³¹ Lihat Keputusan Menteri Kehutanan No. 230/Kpts-II/2003 tanggal 14 Juli 2003 dan juga Keputusan Kepala Badan Planologi Kehutanan No. 14/VII-PW/2004 tanggal 2 April 2004.

bahwa KPH menjadi bagian dari penguatan sistem pengurusan hutan nasional, Provinsi dan Kabupaten/kota.

Tujuan Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan yaitu untuk menyediakan wadah bagi terselenggaranya kegiatan pengelolaan hutan secara efisien dan lestari. Sasaran Pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan antara lain: a. Memberikan kepastian areal kerja pengelolaan hutan untuk menghindari *open access*; b. Memastikan wilayah tanggung jawab pengelolaan dari suatu organisasi pengelolaan tertentu; c. Memastikan satuan analisis dalam penyusunan perencanaan pembangunan dan pengelolaan hutan; d. Menjadi dasar dalam penyusunan rencana pengembangan usaha; e. Meningkatkan legitimasi status sebagai salah satu sarana memperoleh kepastian hukum wilayah pengelolaan hutan; f. Terlaksananya penerapan kriteria dan standar pengelolaan hutan lestari; g. Terbentuknya institusi pengelola (organisasi) KPH.¹³²

Prinsip pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan antara lain: a. Prinsip transparansi, yaitu proses pembentukan KPH harus didasarkan pada asas keterbukaan sehingga seluruh *stakeholders* pengelolaan hutan mendapatkan informasi yang seluas-luasnya. b. Prinsip pelibatan penuh seluruh pihak terkait, yaitu seluruh *stakeholders* harus dilibatkan dalam proses pembentukannya; dan c. Prinsip akuntabilitas, yaitu bahwa pembentukan KPH harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik; d. Prinsip ekosistem, yaitu bahwa pembentukan KPH harus memperhatikan batas ekosistem.¹³³

Dalam pengelolaan hutan, manajemen kawasan merupakan prasyarat keharusan agar pengelolaan hutan dapat berlangsung secara mantap dan aman dalam jangka panjang, sedangkan manajemen hutan merupakan inti kegiatan dalam mewujudkan pengelolaan hutan secara lestari, serta manajemen kelembagaan merupakan prasyarat kecukupan agar manajemen hutan dapat berlangsung dan berkembang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Pada setiap Unit Pengelolaan Hutan (KPH) dibentuk institusi pengelola yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

pengelolaan hutan yang meliputi: a. Perencanaan pengelolaan; b. Pengorganisasian; c. Pelaksanaan pengelolaan; dan d. Pengendalian dan pengawasan. Wilayah pengelolaan hutan tingkat unit pengelolaan hutan adalah kesatuan pengelolaan hutan terkecil sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dapat dikelola secara efisien dan lestari, antara lain Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP), Kesatuan Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), Kesatuan Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan (KPHKm), Kesatuan Pengelolaan Hutan Adat (KPHA) dan Kesatuan Pengelolaan Hutan Daerah Aliran Sungai (KPDAS).¹³⁴

Pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP)

Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi¹³⁵ (KPHP) adalah unit pengelolaan hutan produksi terkecil yang dapat dikelola secara efisien dan lestari. Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) dibentuk berdasarkan kriteria dan standar yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Prinsip pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi terdiri atas: a. Prinsip Kebijakan, meliputi: a). Kriteria kepastian kawasan hutan meliputi letak, luas, dan batas, status, dan peruntukan kawasan hutan serta kondisi penutupan lahan b). Kriteria batas Administrasi Pemerintahan, yaitu KPHP dibatasi oleh batas administrasi pemerintahan kabupaten/kota dengan batas dan letak yang jelas tergambar pada peta. c). Kriteria Daerah Aliran Sungai (DAS), yaitu pembentukan KPHP dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi DAS. d). Kriteria kelembagaan meliputi pemantapan, penataan atau peningkatan kelembagaan pada kawasan hutan produksi yang telah dibebani hak, tidak dibebani hak dan atau ada konflik di dalam kawasan HP, baik telah dibebani hak maupun tidak dibebani hak. e). Kriteria tujuan pengelolaan hutan adalah kemampuan memproduksi sumber daya hutan berupa hasil hutan kayu, hasil hutan bukan kayu serta jasa lingkungan yang dapat dikelola secara lestari. b. Prinsip Ekologi meliputi: a). Kriteria Fungsi Hutan adalah kawasan yang mempunyai fungsi memproduksi

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

hasil hutan (terdiri atas HP dan HPT). b). Kriteria bio-geofisik meliputi geomorfologi, jenis tanah, topografi, tipe hutan, dan penutupan lahan. c. Prinsip Sosial Budaya meliputi: a). Kriteria hak masyarakat lokal yaitu hak adat dan hak tradisional. b). Kriteria ketergantungan masyarakat lokal yaitu masyarakat di dalam dan sekitar hutan yang kebutuhan hidupnya tergantung hasil hutan dan jasa lainnya. c). Kriteria kelembagaan masyarakat lokal yaitu wadah masyarakat lokal yang di dalamnya terdapat aturan internal kelompok yang di dalamnya terdapat aturan internal kelompok yang mengikat. d). Kriteria distribusi manfaat sumber daya hutan yaitu penyebaran dan pemerataan manfaat sumber daya hutan secara adil. d. Prinsip ekonomi, yaitu a). Kriteria potensi sumber daya hutan adalah produktivitas kawasan hutan yang dapat memproduksi hasil hutan dan jasa lingkungan. b). Kriteria sarana prasarana. c). Kriteria potensi peningkatan pembangunan, yang ditujukan dengan peningkatan pertumbuhan pembangunan dan perekonomian Daerah dan Nasional.¹³⁶

Standar pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi terdiri atas: a. Standar kebijakan, meliputi: a). Standar kepastian kawasan hutan, letak dan batas kawasan hutan secara geografis kompak dan tidak terpecah, keberadaannya bersifat permanen, telah ditunjuk oleh Menteri Kehutanan sebagai HP atau HPT, merupakan kawasan budidaya kehutanan, belum ditetapkan sebagai KPHP, sudah dibebani atau belum dibebani hak/izin pemanfaatan hutan produksi. b). Standar batas administrasi pemerintahan, KPHP dibatasi oleh batas administrasi pemerintahan kabupaten/kota yang ditunjukkan dengan peta topografi, RTRWP/RTRWK telah ditetapkan, dan peta tentang pembentukan kabupaten/kota yang bersangkutan. c). Standar DAS pembentukan KPHP dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi DAS, DAS wajib digunakan sebagai unit analisis perencanaan dan pengelolaan bagi KPHP yang berada di dalam DAS tersebut. d). Standar Kelembagaan, yaitu: (a) Hutan Produksi yang telah dibebani hak/izin di atasnya: menetapkan pemegang hak/izin sebagai inti KPHP dan melakukan pemantapan

¹³⁶ *Ibid.*

kelambagaan. (b). Hutan Produksi yang tidak dibebani hak/izin di atasnya: melakukan penataan atau pembentukan lembaga baru sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (c). Hutan produksi yang ada konflik di atasnya: peningkatan kelembagaan bagi yang telah dibebani hak/izin dan pembentukan/penataan kelembagaan baru bagi yang tidak dibebani hak/izin untuk mencari solusi konflik. e). Standar tujuan pengelolaan hutan, meliputi: pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu; b. Standar ekologi, meliputi: a). Standar fungsi hutan dengan fungsi utama sebagai produksi hasil hutan kayu, bukan kayu dan jasa lingkungan. b). Standar bio-geofisik, KPHP dapat dibentuk pada semua jenis tanah, topografi dan penutupan lahan; geomorfologi antara lain di dataran rendah, rawa perbukitan dan dataran tinggi; tipe hutan antara lain hutan rawa, hutan dataran rendah, hutan dataran tinggi dan hutan pegunungan. Untuk mempermudah perencanaan dan pengelolaan sedapat mungkin berada dalam satu kesatuan homogen, jika tidak, maka homogenitas geomorfologi, topografi dan tipe hutan dijadikan sebagai pertimbangan utama; c. Standar sosial budaya, meliputi kesatuan wilayah masyarakat hukum desa terutama yang memiliki hubungan dan ketergantungan dengan hutan dan pengelolaan hutan; d. Standar ekonomi, meliputi: kesatuan wilayah yang kompak yang memiliki kesamaan fungsi ditinjau dari aktivitas ekonomi utama masyarakat dan berperan penting dalam menunjang perekonomian dalam wilayahnya.¹³⁷

Wilayah Pengelolaan Hutan Provinsi dan Kabupaten/Kota

Di samping pembentukan wilayah pengelolaan tingkat unit pengelolaan (KPH), juga dibentuk untuk tingkat Provinsi dan kabupaten/kota dengan batasan sebagai berikut:¹³⁸ a. Wilayah pengelolaan hutan tingkat provinsi terbentuk dari himpunan wilayah pengelolaan hutan tingkat kabupaten/kota dan unit pengelolaan hutan lintas kabupaten/kota dalam provinsi yang dapat dikelola secara

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*

lestari. b. Wilayah pengelolaan hutan tingkat provinsi dan kabupaten/kota terbentuk dari himpunan unit pengelolaan hutan di wilayah kabupaten/kota dan hutan hak di wilayah kabupaten/kota, meliputi seluruh hutan dalam wilayah kabupaten/kota yang dapat dikelola secara lestari.

Hasil yang telah dicapai yaitu Provinsi yang telah menyelesaikan Rancang Bangun KPHP, terdiri atas: (1). Sumatera Utara, (2). Sumatera Selatan, (3) Kalimantan Barat, (4). Kalimantan Selatan, (5). Sulawesi Utara, (6). Sulawesi Tengah, (7). Sulawesi Tenggara, (8). Bali, (9). Nusa Tenggara Barat, (10). Irian Jaya; Provinsi yang sedang menyusun Rancang Bangun KPHP., yaitu: (1). Nangro Aceh Darussalam, (2). Kalimantan Tengah, (3). Sumatera Barat, (4). Gorontalo, (5). Lampung, (6). Nusa Tenggara Timur, (7). Bengkulu, (8). Maluku, (9). Bangka Belitung, (10). Maluku Utara; Provinsi yang telah disusun Peta Arah Pencadangan KPHP., yaitu: (1). Sumatera Utara, (2). Sumatera Selatan, (3). Kalimantan Barat, (4). Kalimantan Selatan, (5). Sulawesi Utara, (6). Sulawesi Selatan, (7). Sulawesi Tengah, (8). Sulawesi Tenggara, (9). Bali, (10). Nusa Tenggara Barat, (11). Irian Jaya.¹³⁹

Untuk pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan Lindung (KPHL) dan pembentukan Wilayah Pengelolaan Hutan Konservasi (KPHK), pada saat ini masih berupa draft kriteria dan standar, sebagaimana tertera pada Tabel 6 berikut:

¹³⁹ Data primer, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Ditjen Planologi Kehutanan, 2010.

Tabel 6: Kemajuan Pembentukan KPH (KPHP dan KPHL)
Tiap Provinsi (2009)

NO	PROVINSI	TAHAPAN PEMBENTUKAN			
		Rancang Bangun	Arahan Pencadangan	Pembentukan /Usulan Penetapan	Penetapan
1.	NAD	Dalam Proses	Belum	Belum	Belum
2.	Sumatera Utara	Sudah	Belum	Belum	Belum
3.	Sumatera Barat	Sudah	Sudah	Belum	Belum
4.	Riau*)	Belum	Belum	Belum	Belum
5.	Kepulauan Riau*)	Belum	Belum	Belum	Belum
6.	Jambi	Sudah	Belum	Belum	Belum
7.	Sumatera Selatan	Sudah	Sudah	Belum	Belum
8.	Bangka Belitung	Sudah	Belum	Belum	Belum
9.	Bengkulu	Sudah	Sudah	Belum	Belum
10.	Lampung	Sudah	Sudah	Belum	Belum
11.	Kalimantan Timur	Dalam Proses	Belum	Belum	Belum
12.	Kalimantan Barat	Sudah	Sudah	Belum	Belum
13.	Kalimantan Tengah*)	Belum	Belum	Belum	Belum
14.	Kalimantan Selatan	Sudah	Sudah	Belum	Belum
15.	Sulawesi Selatan	Sudah	Sudah	Belum	Belum
16.	Sulawesi Barat	Sudah	Sudah	Sudah	Belum
17.	Sulawesi Tengah	Sudah	Sudah	Belum	Belum
18.	Sulawesi Utara	Sudah	Sudah	Belum	Belum
19.	Sulawesi Tenggara	Sudah	Sudah	Sudah	Belum
20.	Gorontalo	Sudah	Sudah	Belum	Belum
21.	Maluku	Sudah	Sudah	Belum	Belum
22.	Maluku Utara	Sudah	Sudah	Belum	Belum
23.	Papua	Sudah	Sudah	Sudah	Belum
24.	Papua Barat**)	Sudah	Sudah	Sudah	Belum
25.	NTT	Dalam Proses	Belum	Belum	Belum
26.	NTB	Sudah	Sudah	Sudah	Belum
27.	Bali	Sudah	Sudah	Belum	Belum
28.	DI. Yogyakarta***)	-	-	Sudah	Sudah

Sumber: Data Primer, Direktorat Wilayah Pengelolaan dan Penyiapan Areal Pemanfaatan Kawasan Hutan, Ditjen Planologi Kehutanan, 2010.

Catatan:

*) Belum ada peta penunjukan kawasan hutan dan perairan.

**) Tahapan kemajuan yang ada merupakan bagian dari provinsi induk.

***)) Proses pembentukan KPH di DIY melalui pembahasan bersama antara Departemen Kehutanan dan Pemerintah Daerah DI. Yogyakarta yang menghasilkan kesepakatan yang dituangkan dalam usulan penetapan KPH oleh gubernur.

Pembentukan KPH bertujuan untuk menyediakan wadah bagi terselenggaranya kegiatan pengelolaan hutan secara efisien dan lestari. Sepintas, konsep ini tampak cukup menjanjikan terwujudnya pengelolaan hutan secara lebih bertanggung gugat dan lestari untuk mendatang. Namun, jika dikaji secara lebih dalam dan dikaitkan dengan peran serta keterlibatan pemerintah daerah dalam pengelolaan hutan, masih cukup banyak pertanyaan yang belum dapat dijawab secara tegas. Misalnya menyangkut kelembagaan dan pembagian tugas dan fungsi terkait dengan lembaga kehutanan yang sudah ada saat ini, pendanaan operasional terkait dengan sistem perimbangan keuangan, perwilayahan KPH dan organisasinya.¹⁴⁰

Ketika muncul kebijakan KPH, berbagai pihak di daerah mulai membicarakannya dan menyampaikan pandangan beragam. Sebagian kalangan beranggapan bahwa kebijakan tersebut merupakan tawaran pemerintah pusat kepada daerah, seiring dengan desentralisasi yang lebih luas di sektor kehutanan. Kalangan tersebut beranggapan bahwa konsep KPH akan memberikan kesempatan kepada daerah untuk terlibat lebih banyak dalam menentukan bentuk dan perwilayahan pengelolaan hutan di daerahnya. Sebagian lagi melihat KPH sebagai instrumen sentralisasi yang tidak sejalan dengan otonomi daerah bahwa pemerintah pusat akan mengendalikan kembali sepenuhnya pengelolaan hutan.

Organisasi KPHL dan KPHP dalam suatu wilayah kabupaten/kota ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota yang bersangkutan, sedangkan organisasi KPHL dan KPHP lintas kabupaten kota ditetapkan oleh pemerintah provinsi. Dalam hal ini

¹⁴⁰ Lihat dan bandingkan dengan Priyo Kusumedi dan Achmad Rizal HB, *Analisis Stakeholder Dan Kebijakan Pembangunan KPH Model Maros Di Propinsi Sulawesi Selatan (Policy and Stakeholder Analysis in Establishing Maros Model of Forest Management Unit in South Sulawesi)*, Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 7 No. 3, Desember 2010, hlm. 186.

hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi inti otoda tampaknya diberi tempat dalam pembentukan KPH.¹⁴¹ Selain itu, pemerintah daerah juga diberi kewenangan untuk mengeluarkan berbagai izin di seluruh kawasan hutan, seperti IUPK, IUPHHBK, IPHHK. Bupati diberi kewenangan untuk mengeluarkan izin tersebut dalam KPH yang berada dalam wilayah kabupaten, dan gubernur untuk KPH lintas kabupaten. Namun demikian, tentu saja baik pembentukan organisasi maupun pengeluaran izin didasarkan atas standar dan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Persoalan kebijakan KPH sampai saat ini belum tuntas pembentukannya, masih memunculkan beberapa pertanyaan yang perlu dikaji lebih jauh antara lain: (1) milik siapa lembaga pada setiap tingkatan tersebut; (2) apa nama dan bagaimana kedudukan antara satu lembaga KPH pada tingkatan yang berbeda; (3) bagaimana kedudukan lembaga KPH dengan lembaga kehutanan daerah yang ada dan UPT Kementerian Kehutanan yang ada di daerah? Munculnya pertanyaan milik siapa terkait dengan pertanyaan lanjutan, siapa yang akan bertanggung jawab membayar dan melaksanakan tugas lembaga tersebut dan kepada siapa lembaga tersebut mempertanggungjawabkan kinerjanya? Apakah lembaga tingkat kabupaten akan diselenggarakan oleh pemerintah kabupaten, tingkat provinsi oleh pemerintah provinsi, dan tingkat pusat oleh pemerintah pusat? Jika demikian, siapa yang bertanggung jawab menyelenggarakan operasional KPH tingkat unit? Pertanyaan kedua muncul terkait dengan koordinasi antara lembaga KPH pada tingkat pemerintahan yang berbeda. Jika tanggung jawab penyelenggaraan operasional KPH berada pada tingkat pemerintahan tempat lembaga tersebut berada (kabupaten, provinsi atau pusat), maka logikanya mereka mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada kepala pemerintahan pada tingkatan tersebut. Tidak adanya garis komando secara langsung dari lembaga KPH pusat, provinsi dan kabupaten diperkirakan akan mempersulit koordinasi dan konsultasi.¹⁴²

¹⁴¹ Lihat Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor: 6 Tahun 2007.

¹⁴² Berkenaan dengan Permasalahan pembentukan KPH ini, penulis telah mengonfirmasikan dengan Kasubdit. Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan

Pemanfaatan dan Penggunaan Kawasan Hutan

Dalam pengelolaan hutan berkelanjutan sangat ditentukan oleh kebijakan pemanfaatan hutan. Karena pemanfaatan hutan yang tidak taat asas akan berdampak negatif terhadap kelestarian hutan dan lingkungan hidup. Pemanfaatan hutan mempunyai tujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian hutan.¹⁴³

Dalam Pasal 21 huruf b Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999, dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan dapat menggunakan kawasan hutan dengan tujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 23 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 bahwa, pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf b, bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya. Oleh karena itu, pada prinsipnya tidak semua kawasan hutan dapat dimanfaatkan, tetapi hanya pada hutan di luar hutan rimba, hal ini sejalan dengan Pasal 24 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa, pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional.

Dalam Penjelasan Pasal 23 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa hutan sebagai sumber daya nasional harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat, sehingga tidak boleh terpusat pada seorang, kelompok, atau golongan tertentu. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui peningkatan peran serta masyarakat, sehingga masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya. Dengan demikian, manfaat optimal yang diharapkan dari pengelolaan hutan bisa terwujud apabila kegiatan pengelolaan hutan dapat menghasilkan hutan yang berkualitas tinggi dan lestari. Sementara itu, pemanfaatan kawasan hutan pelestarian alam juga

Hutan Ditjen Planologi Kehutanan, namun belum diperoleh penjelasan yang lengkap karena mengingat KPH ini sedang dalam proses.

¹⁴³ Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 257.

bagian yang tidak terpisahkan dari pemanfaatan kawasan hutan, hal ini sesuai ketentuan Pasal 25 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 bahwa, pemanfaatan kawasan hutan pelestarian alam dan kawasan hutan suaka alam serta taman buru diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 26 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa, pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pungutan hasil hutan bukan kayu. Pemanfaatan hutan lindung dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, dan izin pemungutan hasil hutan bukan kayu. Sementara itu, dalam rangka mengenali tentang beberapa tipe hutan maka pengelompokannya dapat dimasukkan ke dalam beberapa tipe sesuai fungsinya: hutan lindung, cagar/suaka alam, marga satwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman buru.

Penjelasan Pasal 26 ayat (1) dinyatakan bahwa pemanfaatan kawasan pada hutan lindung adalah segala bentuk usaha yang menggunakan kawasan dengan tidak mengurangi fungsi utama kawasan, seperti: (a) budi daya jamur; (b) penangkaran satwa; (c) budi daya tanaman obat dan tanaman hias. Pemanfaatan jasa lingkungan pada hutan lindung adalah bentuk usaha yang memanfaatkan potensi jasa lingkungan dengan tidak merusak lingkungan dan mengurangi fungsi utamanya, seperti: a) pemanfaatan untuk wisata alam; b) pemanfaatan air, dan c) pemanfaatan keindahan dan kenyamanan. Khusus untuk pemungutan hasil hutan bukan kayu dalam hutan lindung adalah segala bentuk kegiatan untuk mengambil hasil hutan bukan kayu dengan tidak merusak fungsi utama kawasan seperti: (a) mengambil rotan; (b) mengambil madu; dan (c) mengambil buah.

Usaha pemanfaatan di hutan lindung dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus menumbuhkan kesadaran masyarakat untuk menjaga dan meningkatkan fungsi lindung, sebagai amanah untuk mewujudkan keberlanjutan sumber daya alam dan lingkungan bagi generasi sekarang dan generasi yang akan datang. Dalam kenyataannya, pelaksanaan kawasan lindung secara berkelanjutan seringkali terbentur pada beberapa hal-hal antara lain, peran serta masyarakat belum sepenuhnya dilibatkan, rencana pengelolaan masih perlu ditingkatkan, lemahnya sumber daya manusia, kebijakan yang belum sepenuhnya konsisten, kebutuhan akan pendapatan daerah yang semakin

meningkat, serta dana dan penegakan hukum yang tidak memadai.¹⁴⁴

Pemanfaatan hutan merupakan suatu kegiatan yang sangat menarik orang per orang atau badan usaha untuk menanamkan investasinya, hal ini disebabkan hasil hutan memiliki nilai jual yang sangat menguntungkan. Selain itu, pemanfaatan hutan dapat dilakukan berupa jasa lingkungan, seperti izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 bahwa izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) dapat diberikan kepada: (a) perorangan; (b) koperasi; (c) badan usaha milik swasta Indonesia; (d) badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah.

Hutan produksi merupakan salah satu hutan yang dapat dikonversi untuk kepentingan lainnya. Hutan produksi inilah yang disediakan oleh pemerintah sebagai cadangan bagi kepentingan pembangunan secara keseluruhan, sehingga pemanfaatannya memerlukan izin dari pemerintah. Dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 dinyatakan bahwa pemanfaatan hutan produksi dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu. Dalam Pasal 28 ayat (2) disebutkan bahwa pemanfaatan hutan produksi dilaksanakan melalui pemberian izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu, izin usaha pemanfaatan hasil hutan bukan kayu, izin pemungutan hasil hutan kayu," dan izin usaha pemungutan hasil hutan.

Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung. Penggunaan kawasan hutan dimaksud dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan. Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh menteri dengan mempertimbangkan batasan. Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka. Pemberian izin pinjam pakai yang berdampak

¹⁴⁴ *Ibid.*

penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan DPR.¹⁴⁵

Berkenaan dengan pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan ini, maka terbukalah peluang untuk melakukan perubahan peruntukan, perubahan fungsi dan penggunaan atau izin pinjam pakai terhadap kawasan hutan. Meski secara normatif Undang-undang Kehutanan tidak melarang dilakukannya perubahan terhadap kawasan hutan, namun tetap berlaku ketentuan dan persyaratan di dalam pelaksanaannya, karena tidak semua jenis kawasan hutan dapat diubah sesuai dengan keinginan pemerintah selaku pengambil keputusan, pelaku usaha, maupun masyarakat. Berkenaan dengan hal ini, diuraikan pada Bab VI berikut ini.

¹⁴⁵ Dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

**BAB
VI****PERUBAHAN PERUNTUKAN
KAWASAN HUTAN**

PERUBAHAN peruntukan kawasan hutan dapat dilakukan secara *parsial* dan perubahan peruntukan untuk wilayah provinsi. Perubahan status/peruntukan kawasan hutan merupakan suatu proses perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan.

Perubahan Peruntukan Secara *Parsial*

Perubahan peruntukan kawasan hutan secara *parsial* dilakukan dengan cara tukar menukar kawasan hutan dan pelepasan kawasan hutan.

Tukar-menukar Kawasan Hutan

Tukar-menukar kawasan hutan adalah perubahan kawasan hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas menjadi bukan kawasan hutan yang diimbangi dengan memasukkan lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan. Tukar-menukar kawasan hutan dilakukan apabila di wilayah yang bersangkutan tidak tersedia hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) dan hanya pada hutan produksi.

Ketentuan yang mengatur tentang tukar-menukar yaitu Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 jo.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.62/Menhut-II/2007, yang bertujuan untuk menampung pembangunan yang menyangkut kepentingan strategis, kepentingan umum terbatas, pembangunan pertanian dan dalam rangka pengembangan atau pemekaran wilayah yang terpaksa harus menggunakan kawasan hutan tetap tanpa mengurangi luas kawasan hutan itu sendiri. Tukar-menukar kawasan hutan hanya diperbolehkan untuk: 1). Pembangunan yang menyangkut kepentingan umum terbatas oleh instansi pemerintah; 2). Pembangunan yang menyangkut kepentingan strategis yang berdampak bagi kemajuan perekonomian nasional dan kesejahteraan umum yang diprioritaskan pemerintah; 3). Menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan; 4). Menyelesaikan pendudukan tanah kawasan hutan (okupasi); 5). Memperbaiki batas kawasan hutan; 6). Budidaya pertanian; atau 7). Pengembangan/pemekaraan wilayah.¹⁴⁶

Kawasan hutan yang dapat dilakukan tukar-menukar untuk kegiatan di luar kehutanan harus memenuhi persyaratan, diprioritaskan untuk yang tidak berhutan, berupa tanah kosong, padang ilalang dan semak belukar serta tidak dibebani izin. Hal ini dalam rangka tetap menjaga kelesarian hutan dan tetap memberdayakan hutan yang dalam kondisi tidak bagus untuk dimanfaatkan demi kepentingan umum.¹⁴⁷

Setelah lebih dari sepuluh tahun ketentuan mengenai mekanisme tukar-menukar kawasan hutan ini tidak memiliki payung hukum berupa peraturan pemerintah, sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan. Baru kemudian pada tanggal 22 Januari 2010 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

¹⁴⁶ Pasal 4 ayat (1) Peraturan Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007.

¹⁴⁷ Persyaratan bahwa kawasan hutan yang dapat dilakukan tukar-menukar kawasan ini khususnya terhadap kawasan hutan produksi yang pada kenyataannya tidak lagi memiliki tegakan pohon, namun demikian tetap harus dilakukan pengkajian terlebih dahulu oleh Tim Terpadu yang dibentuk khusus untuk itu. Data primer, informasi dari Kasubdit. Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan, 7 Mei 2010, Bogor.

Selama ini mengenai perubahan peruntukan kawasan hutan, baik dalam bentuk tukar-menukar kawasan hutan maupun dalam bentuk pelepasan kawasan hutan hanya diatur berdasarkan peraturan menteri sebagaimana diuraikan di atas. Namun demikian, berdasarkan ketentuan peralihan dari Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 jo. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.62/Menhut-II/2007, masih dinyatakan berlaku dan dijadikan pedoman dalam kebijakan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan, termasuk kebijakan tukar menukar kawasan hutan. Secara garis besar mekanisme atau tata cara pelaksanaan kebijakan tukar-menukar kawasan dapat diuraikan berikut ini:

Perubahan peruntukan yang dilakukan melalui tukar-menukar kawasan hutan hanya dapat dilakukan pada hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas. Tukar-menukar kawasan hutan sebagaimana dimaksud, dilakukan untuk pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang bersifat permanen dan untuk menghilangkan *enclave* dalam rangka memudahkan pengelolaan kawasan hutan, serta untuk memperbaiki batas kawasan hutan. Tukar-menukar kawasan hutan dilakukan dengan ketentuan tetap terjaminnya luas kawasan hutan paling sedikit 30 persen (tiga puluh per seratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional dan mempertahankan daya dukung kawasan hutan tetap layak kelola.¹⁴⁸

Dalam hal luas kawasan hutan kurang dari 30 persen (tiga puluh per seratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional, tukar-menukar kawasan hutan dengan lahan pengganti yang bukan kawasan hutan dilakukan dengan rasio paling sedikit 1:2,¹⁴⁹ kecuali tukar-menukar kawasan

¹⁴⁸ lihat Pasal 12 (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

¹⁴⁹ Pengertian “rasio 1:2” adalah luas lahan pengganti 2 (dua) kali luas kawasan hutan yang ditukar, dengan tujuan agar luas kawasan hutan yang kurang dari 30 persen (tiga puluh per seratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau propinsi dengan sebaran yang proporsional bertambah sampai dengan 30

hutan untuk menampung korban bencana alam dan untuk kepentingan umum terbatas dapat dilakukan dengan ratio paling sedikit 1:1. Dalam hal luas kawasan hutan di atas 30 persen (tiga puluh per seratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi dengan sebaran yang proporsional, tukar-menukar kawasan hutan dengan lahan pengganti yang bukan kawasan hutan dilakukan dengan rasio paling sedikit 1:1.¹⁵⁰

Prosedur atau tata cara dalam melakukan tukar menukar kawasan: 1). Mengajukan permohonan kepada menteri; 2). Dalam hal permohonan telah sesuai dengan persyaratan administrasi dan teknis, kemudian menteri membentuk Tim Terpadu; 3). Tim Terpadu menyampaikan hasil penelitian dan rekomendasi kepada menteri; 4). Dalam hal tukar-menukar kawasan hutan dengan luas paling banyak 2 (dua) hektar dan untuk kepentingan umum terbatas yang dilaksanakan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah, menteri membentuk tim yang anggotanya dari kementerian yang membidangi urusan kehutanan; 5). Berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi Tim Terpadu, menteri menerbitkan persetujuan prinsip tukar-menukar kawasan hutan atau surat penolakan; 6). Dalam hal berdasarkan hasil penelitian dan rekomendasi Tim Terpadu, rencana kegiatan perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, menteri sebelum menerbitkan persetujuan prinsip tukar-menukar kawasan hutan, harus meminta persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.¹⁵¹

Persetujuan prinsip tukar-menukar kawasan hutan diberikan untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya

persen (tiga puluh per seratus) atau lebih dari luas kawasan hutan yang ada, lihat Penjelasan Pasal 12 (2), *ibid.*

¹⁵⁰ Lahan pengganti dimaksud wajib memenuhi persyaratan: a. letak, luas, dan batas lahan penggantinya jelas; b. letaknya berbatasan langsung dengan kawasan hutan; c. terletak dalam daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi yang sama; d. dapat dihutankan kembali dengan cara konvensional; e. tidak dalam sengketa dan bebas dari segala jenis pembebanan dan hak tanggungan; dan f. rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota. Lihat ketentuan Pasal 12 (4), *ibid.*

¹⁵¹ Lihat ketentuan Pasal 13 dan 14, *ibid.*

persetujuan prinsip oleh menteri dan dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali masing-masing untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. Dalam persetujuan prinsip, memuat kewajiban bagi pemohon paling sedikit: a. menyelesaikan *clear and clean*¹⁵² calon lahan pengganti; b. menandatangani berita acara tukar menukar kawasan hutan; c. menanggung biaya tata batas terhadap kawasan hutan yang dimohon dan lahan pengganti yang diusulkan; d. menanggung biaya reboisasi terhadap lahan pengganti; dan e. Pemohon dilarang memindahtangankan persetujuan prinsip tukar-menukar kawasan hutan kepada pihak lain tanpa persetujuan menteri.¹⁵³

Setelah diterbitkan keputusan penunjukan sebagai kawasan hutan, pemohon dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun, wajib melaksanakan reboisasi atau penghutan atas lahan pengganti, dan melaksanakan tata batas atas lahan pengganti dan kawasan hutan yang dimohon. Hasil pelaksanaan tata batas masing-masing dituangkan dalam berita acara dan peta hasil tata batas yang ditandatangani oleh panitia tata batas kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan berita acara dan peta hasil tata batas, menteri menerbitkan keputusan penetapan lahan pengganti sebagai kawasan hutan dan keputusan pelepasan kawasan hutan yang dimohon.¹⁵⁴

¹⁵² Pengertian "*clear and clean*" yaitu: 1. terhadap tanah-tanah hak untuk calon lahan pengganti, baik yang terdaftar maupun yang belum terdaftar, dilakukan pelepasan hak dengan memberikan ganti rugi; 2. terhadap tanah-tanah hak untuk calon lahan pengganti yang sudah terdaftar dilakukan pencoretan di buku tanah dan sertifikatnya; dan 3. terhadap tanah-tanah hak calon lahan pengganti yang belum terdaftar (leter c/girik) dilakukan pencoretan di buku dan peta desa, serta harus ada keterangan dari instansi pertanahan kabupaten/kota yang menyatakan bahwa lahan tersebut belum terdaftar, lihat Penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf a, *ibid*.

¹⁵³ Lihat ketentuan Pasal 15 ayat (1), (2), dan (4), *ibid*.

¹⁵⁴ Lihat ketentuan Pasal 17, *ibid*. Sebelum diterbitkannya keputusan penetapan lahan pengganti sebagai kawasan hutan dan keputusan pelepasan kawasan hutan, pemohon dilarang melakukan kegiatan dalam kawasan hutan yang dimohon. Kegiatan dalam kawasan hutan yang dimohon hanya dapat dilakukan

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan, data tukar-menukar kawasan hutan di pulau Jawa, total terdapat sejumlah 273 unit proses tukar-menukar kawasan hutan, dengan rincian sebagai berikut: 1). Provinsi Jawa Barat dan Banten, sebanyak 87 unit proses, dengan luas kawasan hutan yang dimohon seluas 36.234, 07 ha, dan tanah pengganti seluas 20.478, 27 ha. 2). Provinsi Jawa Tengah, sebanyak 72 unit proses, dengan luas kawasan hutan yang dimohon seluas 13.575,4 ha, dan tanah pengganti seluas 4.219, 86 ha. 3). Provinsi Jawa Timur,¹⁵⁵ sebanyak 114 unit proses, dengan luas kawasan hutan yang dimohon seluas 5.077, 21 ha, tanah pengganti seluas 4.375,44 ha.¹⁵⁶

Dalam pelaksanaannya ternyata proses tukar menukar kawasan membutuhkan waktu yang cukup lama. Selain itu persoalan yang muncul dalam proses tukar-menukar kawasan ini, yaitu sulit atau lambatnya pemohon dalam merealisasi lahan atau areal pengganti yang disepakati dan disetujui. Sebagai salah satu contoh misalnya tukar-menukar kawasan hutan seluas 256,77 ha untuk proyek pertanian veteran dan demobilisasi RI Lokapurna di Desa Gunungsari, Kecamatan Pamijahan, Kabupaten Bogor, kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS).¹⁵⁷

setelah mendapat dispensasi dari menteri. Dispensasi hanya dapat diberikan secara terbatas dalam rangka persiapan kegiatan tukar-menukar kawasan hutan.

¹⁵⁵ Untuk tukar-menukar kawasan hutan di Provinsi Jawa Timur, dari sebanyak 114 unit yang dimohon, yang sudah selesai prosesnya baru sebanyak 16 unit.

¹⁵⁶ Data primer, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan Kementerian Kehutanan, 2010.

¹⁵⁷ *Ibid.* Konsekuensi dilanjutkannya proses permohonan tukar-menukar kawasan hutan dimaksud yaitu perlunya dibentuk Tim Terpadu dan proses persetujuan DPR RI., sesuai dengan ketentuan Pasal 19 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan jo. Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 292/Kpts-II/1995 jo. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 jo. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.62/Menhut-II/2007 tentang Tukar-Menukar Kawasan Hutan.

Kementerian Kehutanan menyelenggarakan rapat terpadu dengan para pihak terkait. Rapat yang dihadiri para pihak di antaranya unsur Kepolisian, Kejaksaan, KPK, Kementerian Lingkungan Hidup, LIPI, Pemerintah Daerah Bogor, dan Tim Penataan Aset-aset Legiun Veteran RI, yang menghasilkan 3 kesepakatan yaitu: 1). Legiun Veteran RI tetap melanjutkan permohonan tukar-menukar kawasan hutan dengan segala konsekuensinya; 2). Terhadap bangunan liar yang telah berdiri di lokasi akan dilakukan penegakan hukum; 3). Terhadap masyarakat yang tinggal secara turun temurun di lokasi tersebut dan berada di zona pemanfaatan, maka di lokasi tersebut akan diusulkan menjadi Desa Konservasi.¹⁵⁸

Kawasan hutan yang dimohon akan dilakukan tukar-menukar kawasan tersebut pada awalnya berada di areal hutan produksi terbatas dan hutan lindung yang dikelola Perum Perhutani Unit III Jawa Barat. Di lokasi tersebut Menteri Kehutanan melalui Surat Keputusan Nomor: 497/Menhut-II/94 tanggal 25 April 1994 sebagai jawaban atas surat Direktur Utama Perum Perhutani telah menyetujui permohonan tukar-menukar kawasan hutan seluas 256,77 ha yang terletak di Gunung Bunder KPH Bogor Kabupaten Bogor, dengan rasio 1 : 1 (1 tanah kawasan hutan berbanding 1 tanah pengganti), dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Namun hampir selama 16 tahun hingga kawasan tersebut diubah fungsinya dan ditunjuk menjadi bagian perluasan Taman Nasional Gunung Halimun (TNGH), tanah pengganti yang dijanjikan belum pernah terwujud.¹⁵⁹

Berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 175/Kpts-II/2003, tanggal 10 Juni 2003 mengubah fungsi dan menunjuk kawasan Gunung Salak, Gunung Endut, dan kawasan di sekitarnya yang berfungsi sebagai hutan produksi terbatas dan hutan lindung yang dikelola Perum Perhutani Unit III Jawa Barat seluas 73.375 ha, menjadi bagian dari perluasan TNGH seluas 113.357 ha,

¹⁵⁸Masyhud, Kepala Pusat Informasi Kehutanan, Siaran Pers, Nomor: S.109/PIK-1/2010, Jakarta, 16 Februari 2010.

¹⁵⁹ *Ibid.*

yang didalamnya terdapat kawasan yang dilakukan tukar-menukar kawasan hutan untuk proyek pertanian veteran dimaksud.¹⁶⁰

Contoh lain dari tidak direalisasikannya areal lahan pengganti yaitu sebagaimana yang terjadi pada kawasan Cagar Alam Teluk Kelumpang, Selat Laut, Selat Sebuku (Kelautku), Kalimantan Selatan. Di kawasan Cagar alam ini, dua perusahaan memanfaatkan kawasan hutan untuk kepentingan di luar sektor kehutanan. Keduanya yaitu PT. Arutmin Indonesia dan PT. Indocement Tunggul Perkasa (ITP) Tbk. PT. Arutmin memanfaatkan kawasan Cagar Alam seluas $\pm 36,30$ ha untuk pelabuhan batubara, dan PT. Indocement memanfaatkan kawasan Cagar Alam seluas ± 465 ha untuk pembangunan pabrik semen.

PT. Arutmin menguasai kawasan Cagar Alam Teluk Kelumpang dengan cara pinjam pakai kawasan hutan, sementara PT. ITP menguasai kawasan Cagar Alam Teluk Kelumpang dengan cara tukar-menukar kawasan hutan, setelah status kawasannya diturunkan menjadi Hutan Produksi Konversi (HPK). PT. Arutmin membangun pelabuhan batu bara setelah dikeluarkannya Surat Persetujuan Prinsip Menteri Kehutanan Nomor: 1014/Menhut-II/1993 tanggal 14 Juni 1993. Persetujuan prinsip tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dilakukannya perjanjian pinjam pakai kawasan hutan antara Departemen Kehutanan dengan PT. Arutmin (sebelumnya bernama PT. Tambang Batu Bara Bukit Asam) pada tahun 1995 yang sudah beberapa kali diperpanjang. PT. ITP (sebelumnya bernama PT. Indo Kodeco Cement) bisa mendirikan pabrik semen di Teluk Kelumpang setelah sebagian kawasan Teluk Kelumpang seluas ± 465 sebagai calon areal pembangunan pabrik semen disetujui untuk diturunkan statusnya menjadi HPK berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 489/Menhut-VII/1997, tanggal 30 April 1997.

Seperti diketahui bahwa kawasan Cagar Alam seharusnya tidak boleh dimanfaatkan untuk kepentingan nonkehutanan, namun terkait dengan tukar-menukar kawasan oleh PT. ITP, status kawasan yang dimanfaatkan diturunkan menjadi HPK. Hal ini tentunya tidaklah benar, karena dalam hal ini kawasan Cagar Alam hanya dilihat dari status hukumnya, sehingga dapat dengan mudahnya

¹⁶⁰ *Ibid.*

diubah statusnya. Seharusnya kawasan Cagar Alam dilihat pada fungsinya yang demikian penting bagi pelestarian lingkungan. Demikian pula pinjam pakai kawasan oleh PT. Arutmin, sesuai dengan ketentuannya bahwa pinjam pakai kawasan hutan hanya mungkin dilakukan pada kawasan hutan produksi. Kalaupun dilakukan di luar hutan produksi, pinjam pakai kawasan hutan hanya diperkenankan untuk kepentingan umum yang sangat terbatas terbatas. Namun di sinilah letak permasalahannya, karena ukuran atau batasan kepentingan umum terbatas sangat tergantung pada interpretasi oleh pihak yang berkepentingan, sehingga cenderung pemaknaannya diperluas.

Fakta yang terjadi, meski kedua perusahaan tersebut sudah memanfaatkan kawasan hutan untuk kepentingan ekonominya, hingga kini kewajiban yang menyertai pemberian izin pemanfaatan Cagar Alam untuk pembangunan pabrik semen dan pelabuhan batu bara dimaksud belum dilaksanakan. Sesuai dengan kesepakatan dan persetujuannya, PT. ITP seharusnya menyerahkan lahan pengganti dua kali lipat dari lahan yang dimanfaatkan seluas ± 465 ha.,¹⁶¹ sedangkan PT. Arutmin wajib menyerahkan kompensasi lahan seluas 300 ha.¹⁶²

¹⁶¹ Dwi Sudharto, Direktur Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan Kementerian Kehutanan, menyatakan saat ini pihaknya terus mempertanyakan penyelesaian kewajiban PT. ITP., dengan mengirim surat agar kewajibannya segera diselesaikan. Sebenarnya PT. ITP sudah menyiapkan lahan sebagai pengganti dan kompensasi, dan pihak Kemenhut secara prinsip sudah setuju dengan lahan pengganti dan kompensasi yang disiapkan, namun sebelum diserahkan arealnya harus *clear and clean*. Lahan pengganti yang disiapkan seluas 675,5 ha yang terletak di Kabupaten Banjar, Kalimantan Selatan. Lahan dengan karakteristik lahan kering itu tersebut berstatus Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan atas nama PT. Naratama Agro Sejahtera. Lahan tersebut untuk melengkapi lahan seluas 522,5 ha yang terletak di Kabupaten Kota Baru yang sudah lebih dulu disetujui sebagai lahan pengganti pada tahun 1999.

¹⁶² Sutrisno, Dirjen. Planologi Kehutanan menyatakan, saat ini Kementerian Kehutanan tidak bisa memperpanjang izin pinjam pakai untuk PT. Arutmin, dan sekarang proses izin pinjam pakainya distop atau tidak bisa

Fakta di lapangan memang banyak kawasan hutan yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan statusnya, sehingga kondisi tersebut mendorong pemerintah daerah untuk menyetujui usulan tukar-menukar kawasan hutan. Di pulau Jawa, terdapat 273 unit lokasi yang diusulkan untuk tukar-menukar. Di luar pulau Jawa sebanyak 203 unit lokasi, sehingga total di seluruh Indonesia, lokasi yang diusulkan untuk tukar-menukar kawasan hutan mencapai 476 unit lokasi.¹⁶³

Berdasarkan fakta di atas, terlihat bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan dengan cara tukar-menukar kawasan dalam pelaksanaannya selain terdapat penyimpangan atau pelanggaran yang bersifat substantif yaitu mengesampingkan prinsip-prinsip hukum pelestarian fungsi lingkungan hidup terhadap keberadaan kawasan Taman Nasional, kawasan Cagar Alam yang seharusnya dipertahankan. Namun melalui kebijakan prosedural tanpa melalui kajian yang mendalam terutama dari aspek lingkungan hidup, dengan mudahnya dilakukan perubahan fungsi kawasan, dari kawasan Taman Nasional dan atau kawasan Cagar Alam diubah menjadi kawasan Hutan Produksi (HPT/HPK), lalu kemudian dapat dimanfaatkan sesuai dengan kepentingan yang dikehendaki, dengan cara pelepasan kawasan hutan dan atau tukar-menukar kawasan hutan.

Sama halnya dengan areal lahan pengganti tukar-menukar kawasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak (TNGHS), lahan pengganti dari tukar-menukar dan kompensasi dari pinjam pakai kawasan Cagar Teluk Kelumpang, sampai saat ini juga belum direalisasikan, meski pihak perusahaan menurut informasinya sudah menyiapkan lahan pengganti dimaksud, namun belum dapat diserahkan karena belum *clear and clean*, artinya tidak ada lagi terkait dengan penguasaan dan hak-hak dari pihak lain.

Pelepasan Kawasan Hutan

diperpanjang. Kebijakan di masa lalu membuat PT. Arutmin bisa mendapat izin pinjam pakai. Namun, ketentuan yang berlaku saat ini, pinjam pakai kawasan hutan tidak bisa dilakukan pada kawasan konservasi, lihat <http://agroindonesia.co.id/2009/06/22/indocement-manfaatkan-cagar-alam/>, diunduh 19 September 2009.

¹⁶³ Dwi Sudharto, *ibid*.

Pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan. Pelepasan kawasan hutan pada prinsipnya hanya dapat dilakukan pada hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK). Terhadap kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi, tidak dapat diproses pelepasannya pada provinsi yang luas kawasan hutannya kurang dari 30 persen (tiga puluh per seratus), kecuali dengan cara tukar-menukar kawasan hutan. Hutan produksi yang dapat dikonversi, baik dalam keadaan berhutan maupun tidak berhutan. Pelepasan kawasan hutan dimaksud dilakukan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan.¹⁶⁴ Secara garis besar mekanisme atau tata cara pelepasan kawasan hutan dapat diuraikan seperti berikut ini:

Permohonan pelepasan kawasan hutan diajukan oleh pemohon kepada menteri. Setelah menteri menerima permohonan dan meneliti kelengkapan persyaratan, dapat menerbitkan surat penolakan atau menerbitkan persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan. Persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan diberikan untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak diterbitkannya persetujuan prinsip oleh menteri dan dapat diperpanjang paling banyak 2 (dua) kali masing-masing untuk jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan. Pemegang persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan wajib menyelesaikan tata batas kawasan hutan yang dimohon dan mengamankan kawasan hutan yang dimohon. Hasilnya penataan batas dituangkan dalam berita acara dan peta hasil tata batas yang ditandatangani oleh panitia tata batas kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemohon dilarang memindahtangankan persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan kepada pihak lain tanpa persetujuan menteri.

Dalam jangka waktu berlakunya persetujuan prinsip, pemohon dilarang melakukan kegiatan di kawasan hutan, kecuali memperoleh dispensasi dari menteri. Dispensasi hanya dapat

¹⁶⁴ Lihat ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

diberikan kepada pemohon dalam rangka pelaksanaan kegiatan persiapan berupa pembibitan, persemaian, dan/atau prasarana dengan luasan yang sangat terbatas. Berdasarkan berita acara dan peta hasil tata batas, menteri menerbitkan keputusan pelepasan kawasan hutan yang dimohon. Berdasarkan keputusan menteri tentang pelepasan kawasan hutan dan dipenuhinya persyaratan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan, instansi yang berwenang di bidang pertanahan menerbitkan sertifikat Hak Atas Tanah.¹⁶⁵

Berkenaan dengan pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan di luar bidang kehutanan yaitu untuk pengembangan transmigrasi, permukiman, pertanian, perkebunan, sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.53/Menhut-II/2008 Tentang Optimalisasi Peruntukan Areal Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi (HPK). HPK yaitu kawasan hutan produksi yang secara ruang dicadangkan untuk digunakan bagi pengembangan transmigrasi, permukiman, pertanian, perkebunan. HPK yang dicadangkan untuk digunakan bagi pengembangan transmigrasi, permukiman, pertanian atau perkebunan yaitu HPK yang berhutan maupun tidak berhutan.

Dalam hal areal HPK yang dicadangkan terdapat garapan masyarakat, pihak yang akan mengembangkan transmigrasi, permukiman, pertanian, perkebunan wajib menyelesaikan perambahan tersebut sesuai ketentuan yang berlaku. Areal HPK yang tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, dilakukan evaluasi secara administrasi dan atau teknis lapangan guna optimalisasi peruntukan HPK dimaksud. Apabila berdasarkan evaluasi, pemegang persetujuan prinsip pencadangan untuk pengembangan transmigrasi, permukiman, pertanian, atau perkebunan tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, menteri membatalkan persetujuan prinsip pencadangan kawasan hutan dimaksud.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Lihat ketentuan Pasal 21-25, *ibid*.

¹⁶⁶ Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 53/Menhut-II/2008 Tentang Optimalisasi Peruntukan Areal Hutan Produksi Yang Dapat Dikonversi (HPK).

Berikut ini diuraikan tentang pelepasan kawasan hutan yang dipergunakan untuk kepentingan pertanian/perkebunan dan permukiman transmigrasi:

Pelepasan Kawasan Hutan untuk Budidaya Pertanian dan Perkebunan

Pelepasan kawasan hutan untuk perkebunan diawali dari permohonan perusahaan. Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan dokumen seperti peta, akta pendirian perusahaan, pencadangan tanah oleh gubernur, izin usaha perkebunan dari Menteri Pertanian, dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Apabila permohonan ini disetujui, maka prosedur dilanjutkan dengan evaluasi administratif dan tutupan hutan. Evaluasi tersebut dilakukan oleh Kelompok Kerja Restrukturisasi Pelepasan Kawasan Hutan Untuk Perkebunan yang dibentuk oleh Menteri Kehutanan dan dibantu oleh Sub-Kelompok Kerja atau Tim Evaluasi Lapangan yang ditetapkan oleh Dirjen Planologi Kehutanan. Dari hasil evaluasi tersebut kemudian Menteri Kehutanan menerbitkan surat keputusan pelepasan kawasan hutan atau menolaknya. Dengan demikian pelepasan kawasan untuk kepentingan pertanian atau perkebunan cukup ketat, melibatkan cukup banyak pihak dari otoritas pertanian dan perkebunan, otoritas pertanahan, dan kehutanan.

Pelepasan kawasan untuk pengembangan usaha pertanian pada mulanya diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 145/Kpts-111/1986 tertanggal 5 Mei 1986. Kemudian ketentuan itu dicabut berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor: 364/Kpts-II/ 90, 519/Kpts/HK/050/70/90 dan Nomor: 23-VII-1990 tentang Ketentuan Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) untuk Pengembangan Usaha Pertanian. Maksud pelepasan kawasan hutan dalam Keputusan Bersama tersebut yaitu pengubahan status kawasan hutan menjadi tanah yang dikuasai oleh negara untuk keperluan usaha pertanian (Pasal 1 huruf a).

Ada empat cakupan usaha pertanian, yaitu usaha di bidang tanaman pangan, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Tujuan pelepasan kawasan hutan untuk keperluan pertanian: (1) pemanfaatan kawasan

hutan yang tidak produktif, (2) kawasan hutan itu belum ditetapkan sebagai kawasan hutan atau hutan cadangan, dan (3) kawasan itu layak dan cocok untuk pengembangan usaha pertanian. Pelepasan kawasan hutan untuk keperluan pengembangan usaha pertanian diharapkan dapat meningkatkan dan menampung tenaga kerja.¹⁶⁷

Pada dasarnya tidak semua kawasan hutan dapat dilepaskan untuk usaha pertanian. Kawasan hutan yang dapat dilepaskan untuk keperluan pertanian yaitu: (1) kawasan hutan yang berdasarkan kemampuan tanahnya cocok untuk usaha pertanian, dan (2) menurut tata guna tanah hutan tersebut tidak dipertahankan sebagai kawasan hutan tetap atau kawasan untuk keperluan lainnya. Kawasan hutan yang cocok untuk usaha pertanian yaitu areal tanah kosong, padang ilalang, semak, belukar, dan kawasan hutan yang sebagian tegakan tidak mempunyai nilai ekonomis. Prioritas dilepaskan kawasan hutan tersebut untuk bidang pertanian, disebabkan kawasan hutan tersebut kurang memberikan manfaat di bidang kehutanan, dibandingkan bidang pertanian. Sedangkan kawasan hutan yang tidak dilepaskan untuk pengembangan usaha pertanian, yaitu kawasan taman nasional, kawasan suaka alam, hutan wisata, hutan lindung, dan hutan produksi terbatas. Karena kawasan itu dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.¹⁶⁸

Berkenaan dengan pelepasan kawasan hutan dalam rangka pengembangan usaha budidaya perkebunan, sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 31/Menhut-II/2005 dan Peraturan Menteri Pertanian Nomor: P. 26/Permentan/OT. 140/2/2007, juga menetapkan ketentuan pedoman perizinan usaha perkebunan, antara lain mengatur bahwa batas paling luas areal perkebunan untuk 1 (satu) perusahaan perkebunan untuk komoditas antara lain perkebunan kelapa sawit yaitu seluas 100.000 ha dan untuk perkebunan tebu seluas 150.000 ha.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P. 31/Menhut-II/2005, kemudian dilakukan perubahan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor: P.22/Menhut-II/2009

¹⁶⁷ Lihat Salim HS., *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, hlm. 93.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Tentang Perubahan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.31/Menhut-II/2005 Tentang Pelepasan Kawasan Hutan Dalam Rangka Pengembangan Usaha Budidaya Perkebunan. Perubahan dimaksud terkait dengan luas kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi yang dilepaskan untuk budidaya perkebunan diberikan paling banyak seluas 100.000 ha, untuk satu perusahaan atau kelompok perusahaan, dengan ketentuan diberikan secara bertahap dengan luas paling banyak seluas 20.000 ha dan pemberian berikutnya setelah dilakukan evaluasi pelaksanaan pada tahap sebelumnya. Sedangkan untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, paling banyak seluas 200.000 ha untuk satu perusahaan atau kelompok perusahaan, dengan ketentuan diberikan secara bertahap dengan luas paling banyak seluas 40.000 ha dan pemberian berikutnya setelah dilakukan evaluasi pelaksanaan pada tahap sebelumnya.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Ditjen. Planologi Kehutanan,¹⁶⁹ data pelepasan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) untuk kepentingan pertanian/perkebunan sampai dengan bulan Desember 2009 total sebanyak 833 unit lokasi dengan luas 9.096.699,99 ha., dengan rincian sebanyak 546 unit lokasi dengan luas 4.864.372,8 ha sudah diterbitkan SK. Pelepasan, dan sebanyak 287 unit lokasi dengan luas 4.232.327,01 ha sedang dalam proses pencadangan. Dari total kawasan hutan yang dilepaskan tersebut, areal kawasan terluas berada di pulau Sumatera dengan total seluas 2.744.960,94 ha, dan pulau Kalimantan seluas 1.466.169,01 ha.

Untuk areal kawasan hutan HPK yang telah dilepaskan untuk kepentingan pertanian/perkebunan seluas 4.864.372,8 ha tersebut, berdasarkan data dari Ditjen. Perkebunan yang dipergunakan untuk tanaman pertanian/perkebunan seluas 3.205.620,48 ha, untuk bangunan seluas 166.244,65 ha, lahan yang tidak mungkin

¹⁶⁹Data primer, informasi dari Ditjen. Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan, Direktorat Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan, Bogor, 7 Mei 2010, yang telah diolah dan dideskripsikan.

dimanfaatkan seluas 235.578, 89 ha, untuk lahan cadangan seluas 1.092.807,05 ha, dan yang tidak dikuasai pihak perusahaan seluas 16.24, 56 ha. Terhadap kawasan hutan HPK yang telah dilepasan tersebut di atas, yang telah memiliki HGU yang dikeluarkan oleh pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN), sebanyak 357 unit HGU dengan total luas 5.155.335,43 ha., dengan rincian untuk kawasan seluas 2.436.276,48 ha, untuk perkebunan seluas 1.377.000 ha, untuk APL seluas 1.058.000 ha.¹⁷⁰

Persoalan lain di lapangan terkait dengan pelepasan kawasan untuk kepentingan perkebunan yaitu cukup banyak kawasan hutan yang telah dilepasan tapi tidak segera diikuti dengan perizinan dalam bentuk HGU. Berdasarkan data yang diperoleh, dari total 4,864.372,98 ha kawasan hutan yang dilepas oleh Departemen Kehutanan untuk areal perkebunan, hanya 2.436.276,48 ha yang diusahakan dengan HGU (51%), sedangkan 2,428.096,50 ha lainnya (49%) merupakan areal perkebunan dan areal peruntukan lain tanpa HGU. Bahkan status areal seluas 800.000 ha lebih untuk areal perkebunan yang telah dibebani HGU, namun ternyata berada dalam kondisi terlantar.¹⁷¹

Berdasarkan data pokok perkembangan perlepasan kawasan hutan untuk perkebunan dalam hitungan hektare tersebut tercatat bahwa 4,864.372,98 ha kawasan hutan telah dilepas untuk perkebunan pada 33 provinsi di Indonesia. Realisasi tanaman perkebunan hanya mencapai sekitar 3.205.620,48 ha, dan areal kawasan yang telah dilepas yang tidak ditanami mencapai 1.666.880,15 ha. Jika dilihat dari jumlah unitnya, dari 546 unit perusahaan perkebunan yang mendapatkan izin pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan, hanya 357 unit perusahaan yang kemudian beroperasi dengan HGU. Artinya, terdapat 166 unit

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Hal ini disampaikan oleh Direktur Eksekutif Greenomics Indonesia, Elfian Effendi, di Jakarta, 2009. Data tersebut, diolah oleh Greenomics Indonesia berdasarkan data per Desember 2008 yang bersumber dari data Kemenhut, Kementerian Pertanian (Kementan) dan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Lihat http://www.korantempo.com/korantempo/Ekonomi_dan_Bisnis/krn,.id.html., diunduh 27 September 2009.

perusahaan perkebunan tanpa memiliki HGU yang menguasai areal seluas 2,428.096,50 ha.¹⁷²

Pada areal perkebunan yang telah beroperasi dengan HGU seluas 2.436.276,48 ha tersebut, realisasi penanaman sekitar 1,630.000 ha. Berarti hanya sekitar 67 persen areal perkebunan dengan HGU yang sudah ada realisasi penanamannya, sisanya seluas 806.276 ha ditelantarkan. Di wilayah Sumatera, dari 2.744.960,94 ha kawasan hutan yang dilepas untuk 332 unit perusahaan perkebunan, 242 di antaranya beroperasi dengan izin HGU dengan luasan areal 1,488.808,17 ha dan realisasi penanaman seluas 1.868.549,24 ha. Artinya, di wilayah pulau Sumatera terdapat 80 unit perusahaan perkebunan yang beroperasi tanpa HGU dengan luas areal 379.741,07 ha. Selain itu, terdapat 179.41,78 ha areal perkebunan berstatus HGU yang tidak dimanfaatkan di wilayah pulau Sumatera.¹⁷³

Untuk wilayah Kalimantan, dari 1.466.169,01 ha kawasan hutan yang dilepas untuk 143 unit perusahaan perkebunan, hanya 85 unit perusahaan yang kemudian beroperasi dengan HGU dengan luas areal 766.832,40 ha. Artinya, ada sebanyak 58 unit perusahaan perkebunan yang tak memiliki HGU di wilayah Kalimantan yang menguasai areal seluas 699.336,61 ha. Sedangkan areal yang ditelantarkan oleh pemilik HGU di wilayah Kalimantan mencapai 125.823,66 ha.¹⁷⁴

Angka-angka tersebut di atas belum termasuk areal perkebunan tanpa adanya izin pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan. Di lapangan, banyak ditemukan kasus unik, misalnya memiliki izin Menteri Kehutanan tapi tidak memiliki HGU, tidak ada izin Menteri Kehutanan tapi memiliki HGU. Bahkan ada juga yang tak punya izin Menteri Kehutanan dan juga tidak memiliki HGU. Untuk itu, pemerintah harus segera mengusut 166 unit perusahaan perkebunan yang beroperasi tanpa HGU dengan luas areal 2,428.096,50 ha tersebut. Selain itu, melakukan verifikasi

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*

terhadap masalah areal perkebunan yang ditelantarkan oleh pemegang HGU.¹⁷⁵

Pertanyaannya, apakah Badan Pertanahan Nasional (BPN)¹⁷⁶ dapat mengambil-alih areal perkebunan yang memiliki HGU di kawasan hutan yang ditelantarkan? Mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor: 11 Tahun 2001 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, pengambilalihan areal Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan terlantar tidak diperkenankan. Hal ini disebabkan banyaknya HGU perkebunan, yang diterbitkan oleh BPN, ternyata tidak mengantongi izin pelepasan kawasan hutan. Artinya, jika areal HGU tanpa izin pelepasan kawasan hutan tersebut ditelantarkan oleh pemegang HGU, maka secara hukum BPN tidak berhak mengambil-alih areal HGU tersebut, karena masih merupakan kawasan hutan.¹⁷⁷ Pertanyaannya kemudian, bila tidak dapat diambil alih, apakah HGU dimaksud dapat dicabut oleh BPN, meski masa berlakunya belum habis? Terkait dengan hal ini kiranya perlu pengkajian lebih lanjut, penulis tidak akan masuk lebih jauh ke persoalan HGU yang demikian ini.

Menteri Kehutanan harus mengambil alih areal-areal HGU yang tidak memiliki izin pelepasan kawasan hutan tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor: 11 Tahun 2001 perlu didukung karena

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ Dalam Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna perusahaan pertanian, perikanan dan peternakan. HGU diberikan untuk paling lama 25 tahun, sedangkan untuk perusahaan yang memerlukan waktu lebih lama, dapat diberikan HGU untuk waktu paling lama 35 tahun (Pasal 28-29). Pada Pasal 34 disebutkan dengan jelas bahwa HGU hapus karena: a) jangka waktunya berakhir, b) dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang tidak dipenuhi, c) dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir, d) dicabut untuk kepentingan umum, e) ditelantarkan, dan f) tanahnya musnah.

¹⁷⁷ Vanda Mutia Dewi, Koordinator Nasional Greenomics Indonesia yang dikutip oleh Martin Sihombing, lihat <http://bisnis.com>, Jakarta, 09 Februari 2010.

memiliki misi optimalisasi pemanfaatan tanah telantar melalui penertiban dan pendayagunaan tanah telantar, yang di antaranya terhadap areal HGU yang ditelantarkan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 11 Tahun 2001 dinyatakan bahwa Kepala BPN wilayah provinsi menyiapkan data tanah yang terindikasi telantar untuk diteliti lebih lanjut. Kepala BPN harus memerintahkan Kepala BPN wilayah provinsi untuk meneliti areal yang sudah dibebani HGU yang berada di dalam kawasan hutan, tapi tak memiliki izin pelepasan kawasan hutan. Hal ini penting karena penerbitan HGU terhadap kawasan hutan yang belum memiliki izin pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan merupakan tindakan yang melanggar hukum.

Pelepasan Kawasan Hutan untuk Pemukiman Transmigrasi

Untuk memenuhi kebutuhan pembangunan sektor transmigrasi, berdasarkan sistem pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan peraturan yang berlaku di bidang kehutanan, maka penyediaan lahan kawasan hutan untuk pembangunan transmigrasi dialokasikan pada Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) melalui pelepasan kawasan hutan oleh Menteri Kehutanan.¹⁷⁸

Pelepasan kawasan hutan untuk pemukiman transmigrasi diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi dan Menteri Kehutanan Nomor: SKB 80/MEN/1990 dan 375/Kpts-II/1990 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan untuk Pemukiman Transmigrasi. Ketentuan ini kemudian diubah dengan Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan dan Menteri

¹⁷⁸ Pembangunan transmigrasi pada kawasan hutan diharapkan dapat menghasilkan perubahan berupa peningkatan kualitas dan kuantitas pada empat (4) sumber daya, yaitu sumber daya manusia, sumber daya buatan, sumber daya alam, dan sumber daya sosial, secara simultan. Yang terjadi selama ini, peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia dan sumber daya buatan selalu menimbulkan turunnya kualitas dan kuantitas sumber daya alam, khususnya hutan. Inilah tantangan ke depan pada pembangunan transmigrasi di kawasan hutan, untuk sekaligus dapat meningkatkan kualitas sumber daya hutan dan sumber daya sosial.

Kehutanan Nomor: SKB.126/MEN/1994, Nomor: 422/Kpts-II/1994 tentang Pelepasan Areal Hutan Untuk Pemukiman Transmigrasi.

Permukiman transmigrasi adalah satu kesatuan permukiman atau bagian dari satuan permukiman yang diperuntukkan bagi tempat tinggal dan tempat usaha transmigran. Pada dasarnya kawasan hutan yang dapat dilepaskan untuk penyelenggaraan transmigrasi yaitu kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) dan tidak dibebani izin penggunaan kawasan hutan dan atau izin pemanfaatan hutan. Satuan areal yang disediakan untuk permukiman transmigrasi, yang meliputi: a. lahan perumahan/pekarangan, yang luasnya: 0,25 ha/kepala keluarga; b. lahan usaha untuk transmigrasi seluas: 1,75 ha/kepala keluarga; c. lahan fasilitas umum, disediakan seluas: 8 ha.

Lahan seluas 2 (dua) ha yang diserahkan kepada transmigrasi dianggap layak dalam meningkatkan kualitas hidup para transmigran, jika digarap secara intensif. Namun, dalam kenyataannya banyak lahan yang diserahkan kepada transmigran tidak dimanfaatkan secara baik, sehingga lahan tersebut menjadi lahan tidur. Bahkan tidak jarang lahan yang telah diserahkan kepada transmigran dipindahtangankan kepada pihak lain. Padahal pertimbangan pelepasan kawasan untuk pemukiman transmigrasi yaitu untuk meningkatkan kualitas dan harkat hidup transmigran dan mendayagunakan lahan yang ada. Hambatan yang dirasakan oleh para transmigran yaitu kurangnya modal, tenaga kerja, dan kurangnya penguasaan teknologi. Untuk mengantisipasi hal itu perlu dilakukan upaya, seperti pemberian kredit usaha tani dan peningkatan kualitas tenaga kerja, dengan jalan memberikan pelatihan kepada transmigran. Dengan adanya upaya itu para transmigran dapat menggarap lahan secara optimal.

Ada dua kriteria kawasan hutan yang dapat dilepas untuk pemukiman transmigrasi, yaitu tidak dipertahankan sebagai kawasan hutan tetap atau untuk keperluan lainnya, dan berdasarkan kemampuan lahannya, cocok untuk permukiman transmigrasi sesuai dengan pola permukiman/ wilayah yang akan dikembangkan. Kawasan hutan yang diutamakan untuk dilepas demi kepentingan permukiman transmigrasi, yaitu berupa: lahan kosong, padang ilalang, semak belukar, dan hutan nonproduktif. Kawasan hutan yang tidak boleh dilepas untuk pemukiman transmigrasi, yaitu hutan mangrove yang terletak di pulau kecil yang luasnya kurang dari 10 km², kawasan hutan yang terletak sekurang-kurangnya berjarak 100 meter di kiri kanan tepi sungai,

50 meter di kiri kanan tepi anak sungai, 200 meter di sekeliling mata air, 200 meter di sepanjang tepi pantai, 500 meter di sepanjang tepi waduk, dan kawasan hutan yang terletak sekurang-kurangnya selebar dua kali dalamnya jurang di tepi jurang. Selain itu alasan suatu kawasan hutan tidak dapat dilepas untuk pemukiman transmigrasi yaitu dalam rangka untuk konservasi tanah, air, dan perlindungan lingkungan.¹⁷⁹

Keputusan Bersama Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan dan Menteri Kehutanan Nomor: SKB.126/MEN/1994, Nomor: 422/Kpts-II/1994 tentang Pelepasan Areal Hutan Untuk Pemukiman Transmigrasi, yang telah diganti dengan ketentuan Peraturan Bersama Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Menteri Kehutanan Nomor: 23/Men/XI/2007 dan Nomor: P.52/Menhut-II/2007 Tentang Pelepasan Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelenggaraan Transmigrasi. Pelepasan kawasan hutan untuk kepentingan transmigrasi berdasarkan ketentuan peraturan bersama ini, tidak hanya Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK), tapi juga dimungkinkan pada kawasan hutan tanaman rakyat (HTR), dan hutan kemasyarakatan (HKm).¹⁸⁰ Untuk kawasan hutan mangrove dan kawasan hutan bergambut dengan

¹⁷⁹ Lihat ketentuan Pasal 4 Peraturan Bersama Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dan Menteri Kehutanan Nomor: 23/Men/XI/2007 dan Nomor: P.52/Menhut-II/2007 Tentang Pelepasan Kawasan Hutan Dalam Rangka Penyelenggaraan Transmigrasi. Dalam rangka konservasi tanah, air dan lingkungan, wajib dipertahankan keadaan vegetasi hutan dan dihindarkan pembukaan lahan untuk penyelenggaraan transmigrasi pada areal dengan radius atau jarak sampai dengan:

- a. 500 (lima ratus) meter dari tepi waduk atau danau;
- b. 200 (dua ratus) meter dari tepi mata air dan kiri kanan sungai di daerah rawa;
- c. 100 (seratus) meter dari kiri kanan tepi sungai;
- d. 50 (lima puluh) meter dari kiri kanan tepi anak sungai;
- e. 2 (dua) kali kedalaman jurang dari tepi jurang;
- f. 130 (seratus tiga puluh) kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah dari tepi pantai.

¹⁸⁰ Pelaksanaan penyelenggaraan transmigrasi dapat dilaksanakan di dalam kawasan hutan melalui program pembangunan kehutanan antara lain hutan kemasyarakatan (HKm), hutan tanaman rakyat (HTR) dan kegiatan pemanfaatan kawasan hutan lainnya.

kedalaman lebih dari 3 (tiga) meter, tidak dapat dipergunakan untuk penyelenggaraan transmigrasi.

Dalam hal pengamanan kawasan hutan konservasi dan hutan lindung, perencanaan calon lokasi penyelenggaraan transmigrasi agar disediakan daerah penyangga (*buffer zone*) dengan jarak minimal 1.000 (seribu) meter terhadap kawasan hutan yang belum tata batas dan minimal 500 (lima ratus) meter terhadap kawasan hutan yang telah tata batas. Pada kenyataannya peruntukan kawasan hutan bagi pengembangan transmigrasi yang telah dilakukan melalui pelepasan kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK), pemanfaatannya belum efisien dan optimal. Masih terdapat pembukaan dan penempatan transmigran pada kawasan hutan tidak sesuai dengan areal yang dilepaskan, belum dipenuhinya kewajiban penyediaan areal pengganti, terdapat tumpang tindih dengan kawasan hutan tetap, bahkan ada yang pada areal hutan yang belum ada pelepasannya.¹⁸¹

Dalam keadaan tertentu dapat dilakukan perubahan peruntukan kawasan Hutan Produksi Tetap (HP) untuk permukiman transmigrasi apabila memenuhi persyaratan: a). Penutupan lahannya tidak berhutan yang dibuktikan dengan hasil penafsiran citra satelit terbaru atas areal yang dimohon dan disahkan oleh instansi yang berwenang di Departemen Kehutanan dan atau hasil survai lapangan; b). Hasil skoring berdasarkan tiga atribut alam (kelerengan, jenis tanah dan intensitas hujan) mempunyai nilai kurang dari 125; c). Tidak menimbulkan *enclave* atau tidak memotong kawasan hutan menjadi bagian yang tidak layak untuk satu unit pengelolaan; d). Tidak mengurangi kecukupan luas minimal kawasan hutan 30 persen dari luas pulau lebih dari (seribu) hektare, wilayah Daerah Aliran Sungai (DAS), kabupaten/kota atau provinsi; e). Pada wilayah Kabupaten/Kota atau Provinsi yang mempunyai kawasan HPK harus didahului dengan relokasi fungsi kawasan HP dengan HPK; f). Pada

¹⁸¹ Kondisi kegiatan pelepasan kawasan hutan untuk permukiman transmigrasi secara umum sebagai berikut: 1). Beberapa lokasi yang diajukan persetujuan prinsip pelepasan kawasan untuk pemukiman transmigrasi merupakan kawasan hutan produksi, sehingga tidak disetujui atau ditolak; 2). Berdasarkan pertimbangan aspek kemanusiaan, terdapat lokasi transmigrasi yang statusnya hutan produksi, dapat disetujui dengan kewajiban menyediakan areal pengganti.

wilayah Kabupaten/Kota atau Provinsi yang tidak mempunyai HPK dilakukan melalui proses tukar-menukar kawasan hutan dengan menyediakan tanah pengganti berasal dari bukan kawasan hutan yang *clear and clean* dengan rasio 1 : 1; g). Dilakukan pengkajian oleh Tim Terpadu.¹⁸²

Pelepasan kawasan hutan untuk permukiman transmigrasi selama ini, mengandung beberapa persoalan, di antaranya: 1). terdapat sebanyak 436 lokasi permukiman transmigrasi yang telah mendapat persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan, dengan luas areal mencapai 600.000 ha, belum ditata batas di lapangan. 2). ada beberapa lokasi yang disetujui secara prinsip, namun lahannya tidak dapat dikembangkan untuk permukiman transmigrasi; 3). belum dipenuhinya kewajiban penyediaan areal pengganti terhadap 26 lokasi permukiman transmigrasi yang telah disetujui secara prinsip pelepasan kawasan hutannya; 4). Terdapat sebanyak 39 lokasi pemukiman transmigrasi tumpang tindih dengan kawasan hutan tetap, yang sebagian besar telah dibangun pada tahun 1999-2003; 5). Pemukiman transmigrasi pola hutan tanaman industri (HTI-Trans) dan transmigrasi hutan rakyat (HTR-Trans), belum terselesaikan status kawasan hutannya, dan ada kewajiban pihak investor yang tidak dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku.¹⁸³

¹⁸² Lihat Pasal 10, *ibid*.

¹⁸³ Achmad Fauzi, Kepala Pusat Informasi Kehutanan, berdasarkan dokumen Siaran Pers Nomor: S.515/II/Pik-1/2007, Jakarta. Menurut data Kementerian Kehutanan, pelepasan kawasan hutan untuk lokasi pemukiman transmigrasi sebanyak 688 lokasi meliputi areal seluas 1.558.331,5 ha. Dari lokasi dan areal tersebut, sebanyak 256 lokasi yang meliputi areal seluas 956.672,81 ha sudah dikeluarkan Surat Keputusan tentang pelepasan kawasan hutan. Sedangkan yang masih merupakan persetujuan prinsip pelepasan kawasan hutan sebanyak 432 lokasi meliputi areal seluas 601.658,66 ha. Meski demikian, banyak kasus kawasan transmigrasi masuk ke dalam kawasan hutan konservasi dan hutan produksi bahwa kawasan tersebut seharusnya tidak dapat dimiliki atau menjadi kawasan transmigrasi. Para transmigran dijanjikan mendapat lahan baik untuk tempat tinggal maupun tempat usaha dan mendapatkan sertifikat, padahal berdasarkan ketentuan di bidang kehutanan, lahan tersebut tidak dapat dimiliki. Oleh karena itu, seyogyanya sejak awal perlu disosialisasikan kepada para peserta transmigrasi bahwa lahan yang digunakan oleh transmigran hanya merupakan lahan konversi

Perubahan peruntukan kawasan hutan bagi pengembangan transmigrasi yang telah dilakukan melalui pelepasan kawasan HPK selama ini, ternyata dalam pemanfaatannya belum efisien dan optimal. Bahkan masih terdapat pembukaan dan penempatan transmigran pada kawasan hutan yang tidak sesuai dengan areal yang dilepaskan, belum dipenuhinya kewajiban penyediaan areal pengganti, terdapat tumpang tindih dengan kawasan hutan tetap, dan penempatan transmigrasi pada areal hutan yang belum ada pelepasannya.

Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan untuk Wilayah Provinsi

Berdasarkan Pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dapat dilakukan pada kawasan hutan konservasi, kawasan hutan lindung dan atau kawasan hutan produksi. Perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dilakukan berdasarkan usulan dari gubernur kepada menteri. Usulan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi, diintegrasikan oleh gubernur dalam revisi rencana tata ruang wilayah provinsi. Gubernur dalam mengajukan usulan perubahan peruntukan kawasan hutan wajib melakukan konsultasi teknis dengan menteri.

Tata Cara Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Untuk Wilayah Provinsi, yaitu: menteri setelah menerima usulan perubahan peruntukan kawasan hutan untuk wilayah provinsi dari gubernur, melakukan telaahan teknis. Berdasarkan hasil telaahan teknis, menteri membentuk Tim Terpadu. Keanggotaan dan tugas Tim Terpadu ditetapkan oleh menteri setelah berkoordinasi dengan menteri terkait. Tim Terpadu menyampaikan hasil penelitian dan rekomendasi terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan kepada menteri. Dalam hal hasil penelitian, usulan perubahan peruntukan kawasan hutan berpotensi menimbulkan dampak dan/atau risiko

hutan produksi (HPK) yang hanya dapat dimanfaatkan untuk jangka waktu 100 tahun saja.

lingkungan, wajib melaksanakan kajian lingkungan hidup strategis. Menteri menyampaikan hasil penelitian Tim Terpadu kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk mendapatkan persetujuan, baik terhadap sebagian atau keseluruhan kawasan hutan yang diusulkan dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menyetujui hasil penelitian Tim Terpadu, menteri menerbitkan keputusan tentang perubahan peruntukan kawasan hutan wilayah provinsi. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menolak hasil penelitian Tim Terpadu, menteri menerbitkan surat penolakan usulan perubahan peruntukan kawasan hutan wilayah provinsi.¹⁸⁴

Perlunya penelitian oleh Tim Terpadu dan persetujuan dari DPR, dengan pertimbangan bahwa perubahan peruntukan kawasan hutan dimaksud memiliki dampak penting dan strategis. Terkait dengan perubahan peruntukan untuk wilayah provinsi ini, dapat dikemukakan contoh kasus pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api. Pembangunan pelabuhan terletak di kawasan Taman Nasional Sembilang di pesisir timur Provinsi Sumatera Selatan.

Kawasan taman nasional ini merupakan lahan basah yang sebagian besar terdiri atas hutan bakau dengan hutan rawa air tawar dan hutan rawa gambut di belakangnya. Hutan bakau ini terletak di pesisir sepanjang 35 km, termasuk yang terluas di sepanjang pantai timur Pulau Sumatera. Kawasan ini tergabung dalam kawasan Suaka Marga Satwa Terusan Dalam seluas 29.250 ha, Hutan Suaka Alam (HAS) Sembilang seluas 113.173 ha, Hutan Produksi Terbatas (HPT) Sungai Terusan Dalam seluas 45.500 ha dan kawasan perairan di sekitarnya seluas 17.827 ha.

Secara administratif, kawasan hutan ini berada di bawah Resor Terusan Dalam dan Resor Sembilang Subseksi Konservasi Sumber Daya Alam (KSDA) wilayah Musi Banyuasin, Balai Konservasi Sumber Daya Alam Sumatera Selatan. Pelabuhan itu mengancam kekayaan keanekaragaman hayati karena di kawasan hutan bakau. Di kawasan ini terdapat spesies penting yang terancam

¹⁸⁴ Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

punah, yakni harimau sumatera, macan dahan, beruang madu, lumba-lumba tanpa sirip punggung, buaya muara, serta lebih dari 32 spesies burung air. Selain itu, ada spesies yang populasinya rentan punah dan terhitung langka di dunia, yakni bangau bluwok, bangau tontong, dan trinil asia. Dataran lumpur yang luas di kawasan ini merupakan habitat persinggahan ribuan burung air migran, selain itu hutan bakau menjadi habitat subur bagi ikan dan udang.

Menurut informasi dari Direktorat Planologi Kehutanan, pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api saat ini masih terus berlansung. Pembangunan jalan dari Kota Palembang menuju lokasi pembangunan pelabuhan yang berjarak 80 kilometer sudah dilaksanakan. Sekitar 60 persen akses jalan menuju lokasi pelabuhan telah dicor beton, sekitar 40 persen masih dalam pengerjaan penimbunan dan pengecoran. Saat ini pembangunan jalan masih dilakukan dan untuk mencapai pelabuhan masih perlu berjalan kaki sekitar 1 km. Bahkan pembangunan dermaga tempat bersandarnya kapal telah 90 persen selesai, tetapi untuk pembangunan gedung administrasi pelabuhan belum dilaksanakan. Pembangunan pelabuhan ini sudah selesai khusus untuk kapal penumpang. Demikian juga sarana untuk turun naik angkutan barang menuju kapal penumpang juga telah terpasang.¹⁸⁵

Kawasan hutan bakau seluas 600 ha yang dialihkan menjadi Pelabuhan Tanjung Api-api, belum dilakukan pengkajian oleh tim terpadu, dan rekomendasi dari Komisi IV DPR terhadap perubahan peruntukan kawasan hutan bakau tersebut juga belum ada, demikian juga izin prinsip dari menteri kehutanan belum ada. Izin prinsip dari menteri kehutanan belum dikeluarkan karena belum ada titik koordinat yang pasti di mana letak 600 ha yang akan dilakukan pelepasan.

Padahal tahapannya, sebelum dilakukan perubahan peruntukan apakah dengan pelepasan atau tukar-menukar, terlebih dahulu harus dilakukan kajian oleh tim terpadu. Hasil kajian diserahkan kepada Komisi IV DPR untuk ditelaah, untuk kemudian Komisi IV DPR memberikan rekomendasi yang disampaikan kepada

¹⁸⁵ Deka Mardiko, Data primer, 7 Mei 2010.

Menteri Kehutanan.¹⁸⁶ Jika telah ada rekomendasi dan izin menteri, pihak pengusul yang diwakili pemerintah daerah baru dapat melaksanakan kegiatannya. Dengan demikian berarti pembangunan pelabuhan Tanjung Api-api, yang berada dalam wilayah taman nasional tanpa melalui prosedur pelepasan dan atau tukar menukar kawasan hutan merupakan perbuatan melanggar hukum.

Perubahan Peruntukan Berdampak Penting dan Cakupan yang Luas serta Bernilai Strategis

Perubahan peruntukan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis merupakan perubahan peruntukan kawasan hutan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik atau kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik, merupakan perubahan yang mengakibatkan penurunan atau peningkatan kualitas iklim atau ekosistem dan/atau tata air. Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi sosial dan ekonomi masyarakat, merupakan perubahan yang mengakibatkan penurunan atau peningkatan sosial dan ekonomi masyarakat bagi kehidupan generasi sekarang dan yang akan datang.

Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik serta dampak sosial dan ekonomi masyarakat terdiri atas 2 (dua) kategori yaitu berpengaruh atau tidak berpengaruh. Perubahan yang menimbulkan pengaruh terhadap kondisi biofisik serta dampak

¹⁸⁶ Posisi Komisi IV DPR jika dilihat dari ketentuan Pasal 19 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 sebenarnya dalam posisi yang tidak diuntungkan. Dalam ayat (2) disebutkan bahwa izin dikeluarkan melalui persetujuan DPR. Namun, DPR dalam pengambilan keputusannya juga berdasarkan hasil penilaian Tim Terpadu yang dibentuk oleh Menteri Kehutanan. Artinya, jika dari hasil rekomendasi tidak ada masalah, tidak ada alasan yang kuat bagi DPR untuk menolaknya, begitu pula sebaliknya.

sosial dan ekonomi masyarakat didasarkan pada pedoman dan kriteria tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya.

Untuk itu, perlu dilakukan pengkajian secara lengkap yang menyangkut semua aspek terkait. Kegiatan pengkajian meliputi: mengumpulkan data dan informasi terkait berdasarkan data sekunder (hasil studi/kajian/identifikasi sebelumnya, literatur, laporan instansi dan lain-lain); melakukan *desk study* yang meliputi pemilahan, pengolahan dan analisis data sekunder; melakukan pengkajian di lapangan meliputi aspek teknis, yuridis, sosial ekonomi dan ekologi atas kawasan hutan dimohon serta calon tanah pengganti; melakukan pemilahan, pengolahan dan analisis data hasil pengkajian lapangan berdasarkan standar dan kriteria teknis serta pendekatan ilmiah; melakukan pembahasan dan merumuskan hasil pengkajian secara menyeluruh; merumuskan rekomendasi penyelesaian permohonan perubahan kawasan hutan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis untuk pembangunan sebagaimana yang diusulkan.

PERUBAHAN FUNGSI KAWASAN HUTAN

PERUBAHAN fungsi kawasan hutan produksi (HP) dan hutan lindung (HL) menjadi kawasan konservasi (HK) dilakukan untuk menghentikan kegiatan eksploitasi pemanfaatan hasil hutan kayu dalam upaya menjaga kelestarian keanekaragaman hayati, perlindungan plasma nutfah dan mempertahankan aset lainnya yang ada di kawasan HP dan HL. Perubahan fungsi suatu kawasan hutan baik HP, HL maupun HK mempunyai konsekuensi yang berbeda-beda. Di mana suatu kawasan HP banyak melibatkan manusia dalam pengelolaannya, sedangkan HL dan HK lebih bersifat perlindungan.¹⁸⁷

Penetapan kawasan hutan konservasi menjadi Taman Nasional pada dasarnya untuk: Melindungi, memelihara, memperbaiki dan melestarikan kawasan hutan yang memiliki keanekaragaman flora fauna, sumber tanaman obat-obatan dan ekosistem yang tinggi dan terancam punah; menjaga kelestarian sumber daya air untuk kelangsungan sektor pertanian dan sumber air bagi kehidupan masyarakat sekitar; mengurangi dan mencegah kerusakan hutan akibat kegiatan eksploitasi terhadap penebangan

¹⁸⁷ Bandingkan dengan Sylviani, Kajian Dampak Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Terhadap Masyarakat Sekitar, Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan Vol. 5 No. 3 September 2008, Hal. 157-161.

kayu dan eksplorasi penambangan serta penebangan liar yang akan mengancam terhadap kerusakan hutan.

Perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan untuk memantapkan dan mengoptimalisasikan fungsi kawasan hutan. Perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan pada hutan dengan fungsi pokok hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Perubahan fungsi kawasan hutan dilakukan secara parsial, dan atau untuk wilayah provinsi. Perubahan fungsi kawasan hutan dapat berupa perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam satu atau beberapa kelompok hutan menjadi fungsi kawasan hutan yang lain.¹⁸⁸

Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Secara *Parsial*

Perubahan fungsi kawasan hutan secara *parsial* dilakukan melalui perubahan fungsi antarfungsi pokok kawasan hutan, atau dalam fungsi pokok kawasan hutan. Perubahan fungsi antarfungsi pokok kawasan hutan, meliputi perubahan fungsi dari: kawasan hutan konservasi menjadi kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi; kawasan hutan lindung menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan produksi; dan kawasan hutan produksi menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan lindung.¹⁸⁹

Perubahan fungsi kawasan hutan konservasi menjadi kawasan hutan lindung dan/atau kawasan hutan produksi wajib memenuhi ketentuan: a). tidak memenuhi seluruh kriteria sebagai kawasan hutan konservasi sesuai peraturan perundang-undangan; dan b). memenuhi kriteria hutan lindung atau hutan produksi sesuai peraturan perundang-undangan. Perubahan fungsi kawasan hutan lindung menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan produksi wajib memenuhi ketentuan: a). tidak memenuhi kriteria

¹⁸⁸ Lihat dan bandingkan <http://raflis.wordpress.com/2010/05/14/tatacara-perubahan-peruntukan-kawasan-hutan-untuk-wilayah-provinsi/>, diunduh 25 Juli 2010.

¹⁸⁹ Lihat Pasal 36, Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

sebagai kawasan hutan lindung sesuai peraturan perundang-undangan dalam hal untuk diubah menjadi hutan produksi; b). memenuhi kriteria hutan konservasi atau hutan produksi sesuai peraturan perundang-undangan. Perubahan fungsi kawasan hutan produksi menjadi kawasan hutan konservasi dan/atau kawasan hutan lindung wajib memenuhi kriteria sebagai hutan konservasi atau hutan lindung sesuai peraturan perundangundangan.¹⁹⁰

Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan, dilakukan dalam kawasan hutan konservasi, atau kawasan hutan produksi. Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan konservasi, meliputi perubahan dari: a). kawasan cagar alam menjadi kawasan suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, atau taman buru; b). kawasan suaka margasatwa menjadi kawasan cagar alam, taman nasional, taman hutan raya, taman wisata alam, atau taman buru; c). kawasan taman nasional menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman hutan raya, taman wisata alam, atau taman buru; d). kawasan taman hutan raya menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman wisata alam, atau taman buru; e). kawasan taman wisata alam menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, atau taman buru; atau f). kawasan taman buru menjadi kawasan cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, atau taman wisata alam.

Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan konservasi, hanya dapat dilakukan dalam hal: a). sudah terjadi perubahan kondisi biofisik kawasan hutan akibat fenomena alam, lingkungan, atau manusia; b). diperlukan jangka benah untuk optimalisasi fungsi dan manfaat kawasan hutan; atau c). cakupan luasnya sangat kecil dan dikelilingi oleh lingkungan sosial dan ekonomi akibat pembangunan di luar kegiatan kehutanan yang tidak mendukung kelangsungan proses ekologi secara alami.

Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan produksi, meliputi perubahan dari: a). hutan produksi terbatas

¹⁹⁰ Lihat Pasal 38 dan Pasal 39, *ibid*.

menjadi hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi yang dapat dikonversi; b). hutan produksi tetap menjadi hutan produksi terbatas dan/atau hutan produksi yang dapat dikonversi; dan c). hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi hutan produksi terbatas dan/atau hutan produksi tetap. Perubahan fungsi dalam fungsi pokok kawasan hutan produksi, selain tidak memenuhi kriteria fungsi kawasan hutan sesuai peraturan perundang-undangan, hanya dapat dilakukan dalam hal: a). untuk memenuhi kebutuhan luas hutan produksi optimal untuk mendukung stabilitas ketersediaan bahan baku industri pengolahan kayu; atau b). jangka benah fungsi kawasan hutan.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Dirjen. Planologi Kementerian Kehutanan, rincian perkembangan perubahan fungsi kawasan hutan nasional dari tahun 2005 sampai dengan April 2010 dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁹¹

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, yaitu di Kabupaten Simeulue, telah dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan Hutan Lindung (HL) Teluk Dalam seluas 2.725 ha berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 128/Menhut-II/2009, 27 Maret 2009, diubah menjadi kawasan Hutan Produksi (HP) seluas 2.725 ha, yang akan dipergunakan untuk keperluan tukar-menukar kawasan hutan oleh perusahaan PDKS.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Riau, yang terletak di 3 (tiga) kabupaten yaitu Kabupaten Palalawan, Kabupaten Indragiri Hilir, dan Kabupaten Bengkalis. Di Kabupaten Palalawan telah dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas 44.492 ha berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 663/Menhut-II/2009, 15 Oktober 2009, diubah menjadi kawasan Taman Nasional seluas 44.492 ha, untuk perluasan Taman Nasional Tesso Nilo. Di Kabupaten Indragiri Hilir dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas 15.630 ha, yang berada pada areal kerja

¹⁹¹ Data primer Ditjen. Planologi Kehutanan Departemen Kehutanan, Direktorat Pengukuhan dan Penatagunaan Kawasan Hutan, Bogor, 7 Mei 2010.

IUPHHK-HTI PT. Bina Duta Lasana, berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 626/Menhut-II/2009, 5 Oktober 2009, diubah menjadi kawasan HP yang termasuk dalam kelompok HP Sei Gaung seluas 15.630 ha. Sedangkan di Kabupaten Bengkalis dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT) seluas 11.188 ha, yang berada pada kelompok Hutan S. Nyiur, berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 625/Menhut-II/2009, 5 Oktober 2009, diubah menjadi kawasan Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK) seluas 11.188 ha, yang akan dipergunakan untuk keperluan relokasi fungsi pelepasan kawasan hutan bagi pengembangan perkebunan atas nama PT. Marita Makmur Jaya.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Kepulauan Riau, yaitu di Kota Batam dan Kabupaten Bintan. Di Kota Batam telah dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HL dalam kelompok Hutan Baloi seluas 119,60 ha berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 03/Menhut-II/2005, 6 Januari 2005, diubah menjadi kawasan HP seluas 119,60 ha, yang akan dipergunakan untuk keperluan dalam rangka tukar-menukar kawasan Hutan Baloi-Sei Tembesi untuk pembangunan Landmark Kota Batam. Di Kabupaten Bintan juga telah dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HL seluas 6.223, 12 ha dan kawasan HPT seluas 342,82 ha yang masuk dalam kelompok Hutan S. Jago, S. Ekan, S. Anculai, S. Bintan, S. Kangboi, dan S. Kawal Baloi, berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 685/Menhut-II/2009, 16 Oktober 2009, diubah menjadi kawasan HP seluas 6.565,94 ha, yang akan dipergunakan untuk keperluan dalam rangka pembangunan Ibu kota Bandar Seri Bentan (Ibu kota Kabupaten Bintan).

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Sumatera Barat, yaitu pada Kabupaten Dharmasraya dan di Kabupaten Dharmasraya-Sawah Lunto Sijunjung. Di Kabupaten Dharmasraya dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HP seluas 9,840 ha berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 518/Menhut-II/2005, 29 Desember 2005, diubah menjadi kawasan HPK seluas 9,840 ha, yang akan dipergunakan untuk keperluan

pelepasan kawasan hutan bagi pengembangan perkebunan atas nama PT. Andalas Wahana Berjaya, yang saat ini sedang dalam proses relokasi fungsi. Di Kabupaten Dharmasraya-Sawah Lunto Sijunjung, dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HPK seluas 12,950 ha berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 519/Menhut-II/2005, 29 Desember 2005, diubah menjadi kawasan HPT, seluas 2,130 ha berada pada kelompok hutan Silago di Kabupaten Dharmasraya, dan seluas 10.020 ha berada pada kelompok hutan Batang Kering Kabupaten Sawah Lunto-Sijunjung. Perubahan fungsi tersebut dilakukan untuk keperluan proses relokasi fungsi kawasan hutan atas nama PT. Andalas Wahana Berjaya.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Jawa Barat, yaitu di Kota Bekasi, dari kawasan HL yang masuk dalam kelompok HL Muara Gembong Kerawang seluas 5.170 ha telah diubah fungsinya menjadi HP dengan luas yang sama berdasarkan SK. 475/Menhut-II/2005, 16 Desember 2005. Perubahan fungsi ini dilakukan untuk keperluan tukar-menukar kawasan hutan bagi pengembangan kota.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Kalimantan Barat, yaitu di Kabupaten Kapuas Hulu dan Kabupaten Kubu Raya. Di Kabupaten Kapuas Hulu dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HPK pada areal rencana IUPHHK-HA CV. Garuda Nusa Perkasa seluas 9,350 ha yang berada pada kelompok hutan S. Mau-Danau Tang, berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 675/Menhut-II/2009, 15 Oktober 2009, diubah menjadi kawasan HP seluas 9,287,14 ha dan HL seluas 62,86 ha. Di Kabupaten Kubu Raya, dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HPK pada areal kerja IUPHHK-HA CV. Bina Ovivipari Semesta seluas 5.999,50 ha yang berada pada kelompok hutan Selat Sekh-Sungai Bongkok, berdasarkan SK. Menteri Kehutanan Nomor: 674/Menhut-II/2009, 15 Oktober 2009, diubah menjadi kawasan HP seluas 5.982,61 ha dan HL seluas 16,89 ha.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Sulawesi Barat, yaitu di Kabupaten Mamuju telah dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HP seluas 3.915 ha

dan HPT seluas 3.200 ha yang berada pada kelompok hutan Sungai Lumu, diubah menjadi kawasan HPK seluas 7.115 ha berdasarkan SK. 78/Menhut-II/2005, 31 Maret 2005, untuk keperluan pelepasan kawasan hutan bagi pengembangan perkebunan atas nama PT. Manakara Unggul Lestari, melalui relokasi fungsi kawasan hutan. Kemudian dari kawasan hutan HPK seluas 9.125 ha yang berada pada kelompok hutan Sungai Kalukku-Sungai Papalang, diubah menjadi kawasan HPT dengan luas yang sama berdasarkan SK. 79/Menhut-II/2005, 31 Maret 2005, untuk keperluan relokasi fungsi atas nama PT. Manakara Unggul Lestari.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Sulawesi Selatan, yaitu di Kabupaten Sinjai dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan, yang semula merupakan kawasan HL seluas 720 ha diubah menjadi kawasan TAHURA Abdul Latief dengan luas yang sama berdasarkan SK. 267/Menhut-II/2008, 1 Agustus 2008.

Perubahan fungsi kawasan hutan di Provinsi Maluku Utara, yaitu di Kabupaten Halmahera Tengah dan Kabupaten Halmahera Timur, telah dilakukan perubahan fungsi kawasan hutan dari HPK seluas 2.860 ha yang terletak dalam kelompok hutan S. Tolawi seluas 190 ha, S. Sangaji seluas 635 ha, dan S. Kobe seluas 1.315 ha, diubah menjadi kawasan HP dengan luas yang sama berdasarkan SK. 56/Menhut-II/2007, 22 Februari 2007, untuk keperluan IUPHHK-HA atas nama PT. Wana Kencana Sejahtera.

Berdasarkan uraian informasi tentang perubahan fungsi kawasan hutan dari Ditjen. Planologi Kehutanan di atas, total jumlah kawasan hutan yang telah dilakukan perubahan fungsi dari tahun 2005 sampai dengan tanggal 30 April 2010 yaitu seluas 143.050,04 ha.

Selain informasi dari Ditjen. Planologi Kementerian Kehutanan di atas, informasi yang penulis peroleh dari berbagai sumber lainnya, bahwa terdapat 6 (enam) lokasi kawasan hutan yang diubah fungsi dan ditambah luasannya, yaitu kawasan HL Gunung Ciremai seluas 15.500 ha diubah menjadi Taman Nasional (TN) Gunung Ciremai. Kawasan HL, HPT, HP di Gunung Halimun Salak seluas 113.357 ha diubah menjadi Taman Nasional Gunung Halimun Salak. Kawasan HL, Cagar Alam (CA) dan Taman Wisata Alam

(TWA) Gunung Merapi seluas 65.410 ha diubah menjadi TN Gunung Merapi, Kawasan HL dan TWA Gunung Merbabu seluas 5.725 ha diubah menjadi TN Gunung Merbabu, dan kawasan CA, TWA, HPT Gunung Gede Pangrango diubah menjadi TN Gunung Gede Pangrango serta CA Laut Pasir Tengger, Ranu Kumbolom, TW Ranu Pane, Ranu Regulo, Ranu Darungan, HL dan HPT di kawasan Gunung Bromo diubah menjadi TN Bromo Tengger Semeru seluas 50.276,2 ha

Terhadap perubahan fungsi beberapa kawasan hutan di Pulau Jawa tersebut di atas, penulis tidak memperoleh informasi dari Ditjen Planologi Kehutanan dalam kelompok data yang tercatat dari tahun 2005 sampai dengan 2010. Hal ini dapat diasumsikan bahwa perubahan fungsi terhadap beberapa kawasan hutan di Pulau Jawa tersebut telah dilakukan sebelum tahun 2005. Apabila dilihat konstruksi perubahan fungsi tersebut, dapat penulis katakan positif karena dapat mendukung bagi upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup. Dengan perubahan fungsi kawasan hutan tertentu menjadi TN dalam rangka menyeimbangkan pengelolaan kawasan hutan serta mengoptimalkan pengelolaan kawasan konservasi Pulau Jawa, serta menghindari kekhawatiran atas kerusakan kawasan hutan yang selama ini terjadi di dalam pengelolaannya.¹⁹²

¹⁹² Boen M. Purnama, Sekjen. Kementerian Kehutanan, mengatakan dengan adanya perubahan fungsi kawasan hutan menjadi Taman Nasional, maka pengelolaan kawasan hutan secara formal beralih dari Perum Perhutani kepada Departemen Kehutanan, melalui Balai Besar/Balai Taman Nasional. Namun masih perlu penjadwalan aset dalam alih fungsi tersebut agar tidak menjadi beban bagi Perhutani maupun investor yang sudah menjalin kerja sama dengan BUMN tersebut. Masalahnya, di lapangan masih tersisa aset (sarana prasarana, fasilitas umum), program dan kegiatan kerja sama dengan masyarakat (PHBM), dan kerja sama operasional (KSO) dengan pihak lain. Lihat <http://www.merdeka.com/pernik/enam-kawasan-hutan-di-jawa-jadi-taman-nasional.html>, diunduh 27 Mei 2009.

Perubahan Fungsi Kawasan Hutan untuk Wilayah Provinsi

Perubahan fungsi kawasan hutan untuk wilayah provinsi dilakukan pada kawasan hutan dengan fungsi pokok hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi. Kriteria perubahan fungsi kawasan hutan untuk wilayah provinsi sama halnya dengan ketentuan persyaratan bagi perubahan fungsi kawasan secara *parsial*. Untuk kebijakan penggunaan (izin pinjam pakai) kawasan hutan, sebagaimana diuraikan pada Bab VIII berikut ini.

PINJAM PAKAI KAWASAN HUTAN

PENGUNAAN (pinjam pakai) kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut. Mengenai penggunaan kawasan hutan ini diatur dalam Pasal 38 Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Untuk mekanisme pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah. Peraturan pemerintah dimaksud baru dikeluarkan pada tanggal 1 Februari 2010, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

Selama ini untuk penggunaan kawasan hutan, dalam pelaksanaannya sering digunakan istilah pinjam pakai kawasan hutan, yang hanya diatur dengan peraturan Menteri, yaitu Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 55/Kpts-II/1994, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 41/Kpts-II/1996, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 614/Kpts-II/1997, dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 720/Kpts-II/1998, dan terakhir direvisi lagi dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: 14/Menhut-II/2006 tentang Pedoman Pinjam Pakai Kawasan Hutan. Revisi peraturan ini dilakukan dalam rangka merespons dan menjawab beberapa persoalan yang berkaitan dengan pinjam pakai kawasan hutan. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: 14/Menhut-II/2006, pinjam kawasan hutan adalah penggunaan atas sebagian kawasan hutan kepada pihak lain untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan

kehutanan tanpa mengubah status, peruntukan, dan fungsi kawasan tersebut.

Pada dasarnya pinjam pakai kawasan hutan hanya dapat dilakukan untuk penggunaan kawasan hutan dengan tujuan strategis dan untuk kepentingan umum terbatas. Kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yaitu kegiatan yang diprioritaskan karena mempunyai pengaruh yang sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan keamanan negara, pertumbuhan ekonomi, sosial, budaya dan/atau lingkungan. Penggunaan kawasan hutan dengan tujuan strategis yaitu untuk kepentingan religi, hankam, pertambangan, ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan, jaringan telekomunikasi, dan jaringan instalasi air. Sedangkan untuk kepentingan umum terbatas meliputi untuk jalan umum dan rel kereta api, saluran air bersih dan air limbah, pengairan, bak penampungan air, fasilitas umum, *repeater* telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun *relay* televisi.¹⁹³

Persoalan yang muncul berkaitan dengan ketentuan pinjam pakai kawasan hutan yaitu adanya kewajiban menyediakan dan menyerahkan lahan bukan kawasan hutan sebagai kompensasi atau pengganti. Dalam beberapa kasus hal ini ternyata sulit dipenuhi. Apalagi dengan adanya keterdesakan waktu pelaksanaan kegiatan kontrak sektor lain. Kemandekan ini menimbulkan kerugian negara. Untuk mengatasi hal-hal tersebut di atas, dikeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: 14/Menhut-II/2006 yang mengatur bahwa kewajiban menyediakan dan menyerahkan tanah kompensasi tetap diberlakukan, tetapi jika dalam jangka waktu 2 (dua) tahun tidak dapat menyerahkan lahan kompensasi, maka bagi pinjam pakai kawasan hutan (PPKH) yang bersifat komersial, lahan kompensasi dapat diganti dengan dana yang dijadikan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) kehutanan sebesar 1 persen dari nilai harga per satuan produksi dari seluruh jumlah produksi. Selain itu, penggunaan kawasan hutan untuk pembangunan jaringan telekomunikasi seperti *repeater*, *tower*, dan lain-lain, juga dikenakan kompensasi berupa

¹⁹³ Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

dana yang dijadikan penerimaan bukan pajak (PNBP) Departemen Kehutanan yang nilainya ditetapkan sesuai dengan nilai tanah di sekitar lokasi pinjam pakai.

Di dalam penyediaan dan penyerahan lahan, lahan kompensasi yang akan diterima Kementerian Kehutanan harus telah dibebani suatu titel hak atas nama pemohon dan telah dilakukan pelepasan haknya menjadi tanah negara bebas yang diperuntukkan sebagai kawasan hutan. Untuk keadaan yang bersifat genting dan mendesak, Menteri Kehutanan memberikan dispensasi untuk memulai kegiatan pinjam pakai kawasan hutan di lapangan sebelum dipenuhinya seluruh kewajiban. Keadaan tersebut meliputi penanganan bencana alam, kepentingan pertahanan dan keamanan, serta proyek strategis yang jika ditunda mengakibatkan kerugian negara. Meskipun dalam ketentuan yang baru terkesan lebih mudah dalam memberikan kompensasi pembebasan areal hutan, tetapi Kementerian Kehutanan tetap memperketat pelaksanaan pinjam pakai kawasan hutan.

Dalam pelaksanaan pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan, Kementerian Kehutanan akan memperketat pelaksanaan dan pengawasan reklamasi kawasan hutannya, termasuk terhadap 13 izin tambang yang diizinkan melakukan pertambangan terbuka di hutan lindung sesuai Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor: 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang. Selain itu, Kementerian Kehutanan tetap melarang investor melakukan pola pertambangan terbuka di hutan lindung, sehingga hanya boleh melakukan aktivitasnya dalam pola pertambangan tertutup.

Dalam perkembangan selanjutnya, Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: 14/Menhut-II/2006 diganti lagi dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.43/Menhut-II/2008. Berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.43/Menhut-II/2008 tentang Pinjam Pakai Kawasan Hutan di Luar Kegiatan Kehutanan, ada 5 (lima) hal yang harus ditempuh dalam pinjam pakai kawasan hutan, yaitu: 1). Penggunaan kawan hutan untuk kepentingan di luar

kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan hutan lindung serta yang dimohonkan untuk kepentingan yang bersifat strategis komersial dan nonkomersial serta menyejahterakan rakyat; 2). Menyediakan lahan kompensasi di wilayah Provinsi dan melekat dengan kawasan hutan dengan perbandingan kalau untuk komersial 1 : 2 dan nonkomersial 1 : 1 serta tingkat kesuburan yang sama dengan kawasan hutan yang dimohonkan dan *clear* (tidak dalam sengketa); 3). Mendapatkan rekomendasi teknis dari Kepala Unit Pengelola maupun dari Dinas Kehutanan Provinsi; 4). Sanggup melaksanakan reklamasi reboisasi apabila sudah berakhir masa pakainya; 5). Khusus untuk fungsi hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka dan pemberian izin pinjam pakai yang berdampak penting dan cakupannya luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan DPR, sebagaimana diatur Pasal 38 ayat (3) dan (4) Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, kemudian aturan ini dianulir dengan keluarnya Undang-undang Nomor: 19 Tahun 2004 tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor: 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang.

Seperti telah dikemukakan di awal pokok bahasan ini, pada tanggal 1 Februari 2010 telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Pada prinsipnya apa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini sama dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan Menteri sebagaimana telah diuraikan di atas. Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa penggunaan kawasan hutan bertujuan untuk mengatur penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Penggunaan kawasan hutan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi, dan/atau kawasan hutan lindung. Dalam penggunaan kawasan hutan harus dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu

serta kelestarian lingkungan.¹⁹⁴ Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan untuk kegiatan yang mempunyai tujuan strategis yang tidak dapat dielakkan.¹⁹⁵

Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan pertambangan dalam kawasan hutan produksi hanya dapat dilakukan dengan ketentuan: penambangan dengan pola pertambangan terbuka; dan penambangan dengan pola pertambangan bawah tanah. Pertambangan di dalam kawasan hutan lindung hanya dapat dilakukan dengan pola pertambangan bawah tanah, dengan ketentuan dilarang mengakibatkan turunnya permukaan tanah, berubahnya fungsi pokok kawasan hutan secara permanen, dan terjadinya kerusakan *akuiver* air tanah.¹⁹⁶

Dalam penggunaan kawasan hutan harus dilakukan berdasarkan izin pinjam pakai kawasan hutan. Izin pinjam pakai kawasan hutan dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu: 1). izin pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi lahan, untuk kawasan hutan pada provinsi yang luas hutannya di bawah 30 persen (tiga puluh per seratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi, dengan ketentuan kompensasi lahan dengan rasio paling sedikit 1:1 untuk nonkomersial dan paling sedikit 1:2 untuk komersial; 2). izin pinjam pakai kawasan hutan dengan kompensasi membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan dan melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai, untuk kawasan hutan pada provinsi yang luas

¹⁹⁴ Lihat ketentuan Pasal 2 dan 3 Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

¹⁹⁵ Kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan meliputi kegiatan: religi; pertambangan; instalasi pembangkit, transmisi, dan distribusi listrik, serta teknologi energi baru dan terbarukan; pembangunan jaringan telekomunikasi, stasiun pemancar radio, dan stasiun relay televisi; jalan umum, jalan tol, dan jalur kereta api; sarana transportasi yang tidak dikategorikan sebagai sarana transportasi umum untuk keperluan pengangkutan hasil produksi; sarana dan prasarana sumber daya air, pembangunan jaringan instalasi air, dan saluran air bersih dan/atau air limbah; fasilitas umum; industri terkait kehutanan; pertahanan dan keamanan; prasarana penunjang keselamatan umum; atau penampungan sementara korban bencana alam, lihat Pasal 4, *ibid*.

¹⁹⁶ *Ibid*.

kawasan hutannya di atas 30 persen (tiga puluh per seratus) dari luas daerah aliran sungai, pulau, dan/atau provinsi, dengan ketentuan: a). penggunaan untuk nonkomersial dikenakan kompensasi membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan dan melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai dengan rasio 1:1; b). penggunaan untuk komersial dikenakan kompensasi membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan dan melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai paling sedikit dengan rasio 1:1; c). izin pinjam pakai kawasan hutan tanpa kompensasi lahan atau tanpa kompensasi membayar Penerimaan Negara Bukan Pajak Penggunaan Kawasan Hutan dan tanpa melakukan penanaman dalam rangka rehabilitasi daerah aliran sungai, dengan ketentuan hanya untuk kegiatan pertahanan negara, sarana keselamatan lalu lintas laut atau udara, cek dam, embung, sabo, dan sarana meteorologi, klimatologi, dan geofisika; serta kegiatan survei dan eksplorasi.¹⁹⁷

Kementerian Kehutanan membatasi penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan nonkehutanan yaitu hanya 80 persen dari permohonan sebagai bagian dari upaya menurunkan emisi sebesar 26 persen pada tahun 2020. Penggunaan kawasan hutan untuk kegiatan nonkehutanan biasanya berupa pinjam pakai untuk pertambangan, infrastruktur jalan tol atau pembangunan menara. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Planologi Kementerian Kehutanan, pada periode 2005 sampai dengan 2009 terdapat 159 izin pinjam pakai pada kawasan hutan seluas 126.121 ha. Sementara luas pinjam pakai yang sudah mendapat persetujuan prinsip sebanyak 332 unit seluas 243.602 ha, izin eksplorasi sebanyak 155 unit seluas 1.007.539 ha.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Lihat Pasal 6, *ibid.* Penggunaan kawasan hutan untuk pertambangan yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis, izin pinjam pakai kawasan hutan hanya dapat diberikan setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁹⁸ Wandojo Siswanto Staf Ahli Menteri Kehutanan Bidang Kemitraan, yang juga merupakan Ketua Kelompok Kerja Kementerian Kehutanan untuk Perubahan Iklim, di Jakarta, mengatakan, angka 80 persen bukan harga mati, namun tergantung kepada situasi dan kondisi daerah di lapangan. Bisa jadi akan ada penolakan 100 persen terhadap permohonan yang diajukan atau sebaliknya.

Menurut Wandojo Siswanto, bahwa pengendalian dilakukan untuk perubahan kawasan hutan. Jika selama ini perubahan kawasan hutan dilakukan berdasarkan usulan, nantinya hal itu dilakukan berdasarkan perencanaan yang terstruktur. Hal ini dilakukan untuk menghindari laju kerusakan hutan atau degradasi dan deforestasi tanpa menghambat kegiatan pembangunan sektor lain. Hal ini masih dibahas dengan daerah karena akan dilihat kemampuan dan kesiapan daerah dalam mengalokasikan lahannya untuk kegiatan nonkehutanan. Untuk saat ini menurut Wandojo Siswanto belum dapat dirumuskan persentase permohonan yang akan disetujui Menteri Kehutanan dari total permohonan daerah atas perubahan kawasan hutan. Sehingga belum dapat dipastikan berapa persen atau berapa hektare lahan yang akan disetujui untuk kegiatan nonkehutanan dari daerah.¹⁹⁹

Pengendalian penggunaan kawasan menjadi salah satu butir penting Kementerian Kehutanan dalam tindakan aksi mitigasi dan perubahan iklim. Selain pengendalian penggunaan kawasan, saat ini tengah dilaksanakan beberapa kebijakan yaitu mengupayakan pembentukan Kesatuan Pengelolaan Hutan Provinsi (KPHP) sebanyak 199 unit di 28 provinsi, mengupayakan peningkatan pengelolaan Hutan Tanaman seluas tiga juta hektare dan sertifikasi Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL) di 50 unit manajemen hutan, peningkatan pengelolaan hutan alam produksi dengan mengupayakan pengelolaan HPH restorasi (IUPHHKRE) seluas 2,5 juta ha., memaksimalkan aksi konservasi dan eksistensi esensial pengembangan kawasan, menangani perambahan pada kawasan hutan di 12 (dua belas) provinsi prioritas yakni Sumatera Utara, Riau, Lampung, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Barat.

Berkenaan dengan penambangan ilegal, Kementerian Kehutanan, tidak memiliki data tentang penambangan ilegal pada kawasan hutan, tapi informasi dari berbagai pihak, termasuk satgas

Lihat <http://erabaru.net/nasional/50-politik/10754-kementerian-kehutanan-batasi-penggunaan-hutan>, diunduh 17 Mei 2010.

¹⁹⁹ *Ibid.*

mafia hukum akan turun ke lapangan ingin melihat masalah pelanggaran di bidang kehutanan, baik pelanggaran pada sektor perkebunan maupun tambang, karena tidak terpantau oleh Kemenhut, karena Kementerian Kehutanan sudah tidak mempunyai aparat di lapangan, kantor wilayah kehutanan di daerah sudah tidak ada lagi, kemudian sistem dan struktur dinas kehutanan yang dulu sampai ke tingkat KRPH (kesatuan resor polisi hutan), sekarang tidak ada lagi, hanya dinas kehutanan provinsi dan dinas kehutanan kabupaten, jadi di tapak itu tidak ada, sedangkan hubungan antara dinas kehutanan provinsi dan kabupaten dengan Kementerian Kehutanan secara administratif tidak ada, yang ada hanya hubungan dengan persoalan yang bersifat teknis saja.²⁰⁰

²⁰⁰ Data primer, informasi Kasubdit. *Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan* Ditjen Planologi Kehutanan, Ditjen Planologi Kehutanan, Bogor, tanggal 7 Mei 2010.

PENGELOLAAN HUTAN BERKELANJUTAN

Dinamika Pembangunan Nasional

HUTAN sebagai aset strategis merupakan sumber daya alam utama yang memiliki fungsi ekonomi, sosial dan lingkungan yang tidak terpisahkan dalam dinamika pembangunan nasional. Dalam fungsi ekonomi, hutan telah menghasilkan kayu, rotan, damar dan lain sebagainya. Nilai strategis hutan dalam arti ekonomi, telah memberikan sumbangan yang amat besar untuk meningkatkan pembangunan ekonomi, bahkan hutan telah menyediakan basis sumber daya yang vital bagi perekonomian Indonesia.

Kawasan hutan Indonesia seluas $\pm 120.353.104$ Ha., dan terdistribusi dalam fungsi konservasi, lindung dan produksi. Data luasan ini telah tercatat sejak beberapa tahun yang lalu. Dalam perkembangannya luasan tersebut tidaklah statis atau selalu berubah-ubah. Dinamika perkembangan pembangunan wilayah baik di dalam sektor kehutanan sendiri maupun nonkehutanan berimplikasi pada perubahan kawasan hutan baik status hukum maupun fungsinya. Apabila dilihat perwilayah, ada wilayah provinsi tertentu yang berkurang luasannya, dan ada yang bertambah bahkan ada yang tetap, sehingga sampai dengan saat ini luasan kawasan hutan yang sebenarnya sudah tidak lagi seluas 120.353.104 Ha.

Keberadaan kawasan hutan tidak dapat dilepaskan dari proses pengukuhan kawasan hutan, mulai dari penunjukan, penataan batas kawasan, pemetaan dan penetapan kawasan hutannya. Sampai

dengan saat ini kondisi kawasan hutan di Indonesia dapat dikategorikan dalam beberapa tingkatan, antara lain: a) kawasan hutan yang belum ditata batas, b) kawasan hutan yang telah ditata batas, tetapi masih dalam proses pengesahan dan penetapannya, c) kawasan hutan yang sebagian batasnya telah ditata batas dan disahkan oleh Menteri Kehutanan, d) kawasan hutan yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Tingkatan tersebut mengandung konsekuensi hukum terhadap keberadaan kawasan hutan. Namun sayang keberadaan dokumen pendukung termasuk petanya sebagian besar tercerai-berai. Kondisi ini terjadi terutama akibat dari proses transisi desentralisasi/otonomi daerah yang tidak terkontrol sejak tahun 1999.²⁰¹

Dinamika pembangunan nasional berkorelasi terhadap perubahan kawasan hutan, antara lain: a) kebutuhan lahan kawasan hutan untuk pembangunan nonkehutanan yang semakin luas, b) kebutuhan untuk mengubah fungsi kawasan hutan sesuai dengan kondisi terkini fungsi kawasan, c) bertambahnya kawasan hutan sebagai akibat sikap konservasionis serta keinginan beberapa pihak terkait untuk menambah luasan kawasan hutan, d) bertambahnya kawasan hutan sebagai konsekuensi kompensasi dari kegiatan sektor nonkehutanan dalam kawasan hutan., e) perubahan kawasan hutan sebagai akibat dari *review* tata ruang suatu daerah.²⁰²

Dalam konteks kehutanan, perubahan kawasan hutan tersebut prosedur pemenuhannya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sampai dengan peraturan menteri ataupun Surat Keputusan Menteri Kehutanan. Undang-undang Nomor: 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pada Pasal 19 ayat (1) secara tegas menyebutkan bahwa

²⁰¹ Data primer, informasi Kasubdit. Perubahan Fungsi dan Peruntukan Kawasan Hutan Ditjen Planologi Kehutanan, Bogor, tanggal 7 Mei 2010. Lihat juga Ali Djajono, Perencana Madya Pada Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan, *Dinamika Perkembangan Kawasan Hutan*, Artikel, Bogor, 2009, hlm. 1-2.

²⁰² Ali Djajono, *Ibid.*

untuk melakukan perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan harus didasarkan atas penelitian terpadu yang secara operasional prosedurnya diatur melalui peraturan menteri. Peraturan menteri yang mengatur tentang tukar-menukar kawasan hutan yaitu Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.26/Menhut-II/2007 jo. Nomor: P.62/Menhut-II/2007. Peraturan Menteri yang mengatur tentang pelepasan kawasan hutan yaitu SKB Menhut, Mentan dan Kepala BPN Nomor: 364/Kpts-II/90, Nomor: 519/Kpts/HK/050/70/90 dan No. 23-VII-1990; SKB Mentrans dan Menhut No. 80/MEN/1990 dan 375/Kpts-II/1990 jo. SKB Mentrans/PPH dan Menhut Nomor: SKB.126/MEN/1994, Nomor: 422/Kpts-II/1994, terakhir diganti dengan Peraturan Bersama Menakertrans dan Menhut Nomor: 23/Men/XI/2007 dan Nomor: P.52/Menhut-II/2007; Kepmenhut Nomor: 146/KPTS-II/2003, Permenhut Nomor: P. 31/Menhut-II/2005 dan Permentan Nomor: P. 26/Permentan/OT.140/2/2007, Permenhut Nomor: P.53/Menhut-II/2008, Permenhut Nomor: P.22/Menhut-II/2009. Keputusan menteri yang mengatur tentang perubahan fungsi kawasan hutan yaitu Kepmenhut Nomor: 70/Kpts-II/2001 jo. Nomor: Sk. 48/ Menhut-II/2004. Peraturan menteri yang mengatur tentang penggunaan (lazimnya dalam bentuk izin pinjam pakai) kawasan hutan yang berlaku selama ini yaitu Kepmenhut Nomor: 55/Kpts-II/1994, Kepmenhut Nomor: 41/Kpts-II/1996, Kepmenhut Nomor: 614/Kpts-II/1997, dan Kepmenhut Nomor: 720/Kpts-II/1998, Kepmenhut Nomor: P 12/Menhut-II/2004, Permenhut Nomor: 14/Menhut-II/2006, dan terakhir Permenhut Nomor: P.43/Menhut-II/2008, Kepmenhut Nomor: P.50/Menhut-II/2009. Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan. Sedangkan untuk pengkajiannya dilakukan oleh tim terpadu sesuai Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 1615/Kpts-VII/2001.

Secara umum perubahan kawasan hutan yang mengakibatkan diubahnya luasan maupun fungsi kawasan hutannya, dapat diklasifikasikan, antara lain ke dalam: a) Perubahan Peruntukan kawasan hutan, b) penggunaan kawasan hutan, c) perubahan fungsi

kawasan hutan, d) penunjukan *partial* kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan adalah berubahnya suatu kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan dan kawasan tersebut diperuntukan/dipergunakan untuk kepentingan pembangunan di luar kehutanan. Berdasarkan ketentuan yang mengatur perubahan peruntukan kawasan hutan ditetapkan bahwa yang bisa diubah peruntukan kawasan hutannya yaitu kawasan hutan produksi (HP) dan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi (HPK), dengan proses yang ditempuh melalui 3 (tiga) prosedur perubahan peruntukan kawasan hutan, yaitu: a) Apabila terjadi pada kawasan HPK, maka prosesnya tinggal melepaskan status kawasan hutannya menjadi nonkawasan hutan (perubahan status kawasan hutan/pelepasan kawasan hutan); b) Apabila terjadi pada HP pada wilayah kab/kota/provinsi yang mempunyai HPK, maka prosesnya melalui relokasi fungsi terlebih dahulu, baru kemudian HP yang telah direlokasi ke HPK, dapat dilepas/diubah status kawasan hutannya; c) Apabila terjadi pada HP pada wilayah kab/kota/provinsi yang tidak mempunyai HPK maka prosesnya melalui tukar-menukar, yaitu menyediakan areal pengganti bagi HP yang akan dilepas/diubah status kawasan hutannya.²⁰³

Jenis kegiatan pembangunan di luar kehutanan yang biasanya ditempuh melalui prosedur ini contohnya antara lain: pembangunan perkebunan/pertanian, transmigrasi, permukiman, relokasi penduduk akibat bencana alam, pembangunan wilayah perkantoran. Penggunaan kawasan hutan yang sering dilakukan melalui prosedur pinjam pakai kawasan hutan pada dasarnya merupakan penggunaan sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah status, fungsi serta peruntukan kawasan hutannya.²⁰⁴

Berdasarkan ketentuan yang ada, terindikasi bahwa pada dasarnya penggunaan kawasan hutan hanya diperbolehkan pada kawasan HP dan HL saja. Khusus untuk HL tidak boleh (dilarang) melakukan kegiatan pada wilayah permukaan, yaitu tidak boleh

²⁰³ *ibid.*

²⁰⁴ *ibid.*

melakukan pola penambangan secara terbuka/*open pit mining*). Sedangkan prosedur pinjam pakainya ditempuh melalui 2 (dua) cara, yaitu: a) Pinjam Pakai Tanpa Kompensasi, diberlakukan hanya pada kegiatan nonkomersial yang dilaksanakan dan dimiliki instansi pemerintah serta berada di wilayah provinsi yang luas kawasan hutannya lebih dari 30 persen dari luas daratan provinsi yang bersangkutan; b) Pinjam Pakai Dengan Kompensasi, diberlakukan pada kegiatan penggunaan kawasan hutan yang tidak memenuhi ketentuan seperti diatur pada butir a. Jenis kegiatan pembangunan di luar kehutanan yang biasanya ditempuh melalui prosedur ini, antara lain: pembangunan pertambangan (batu bara, timah, nikel, emas), pembangunan instalasi gas dan perminyakan, pembangunan ketenagalistrikan, pembangunan jalan.²⁰⁵

Perubahan fungsi kawasan hutan dapat diartikan sebagai perubahan suatu fungsi kawasan hutan menjadi fungsi kawasan hutan yang lainnya. Misalnya perubahan fungsi kawasan hutan lindung (HL) menjadi hutan produksi (HP) atau perubahan fungsi kawasan hutan produksi (HP) menjadi Taman Nasional (TN). Perubahan fungsi ini terjadi biasanya disebabkan suatu perkembangan yang mengharuskan suatu fungsi kawasan hutan tersebut harus diubah, sehingga kawasan hutan tersebut dapat berfungsi sesuai dengan kondisinya. Atau terjadinya kekeliruan awal dalam penunjukan atau penetapan fungsinya sehingga dalam perkembangan terakhir kawasan tersebut perlu diubah fungsinya.²⁰⁶

Penunjukan *partial* dapat diartikan sebagai penunjukan suatu lahan/areal bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan baru di luar penunjukan kawasan hutan provinsi yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan. Penunjukan *partial* ini dapat meliputi seluruh

²⁰⁵ Lihat ketentuan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor: 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan.

²⁰⁶ Perubahan fungsi kawasan hutan ini antara lain: a) penambahan luasan TN Halimun Salak yang tambahan luasannya berasal dari HP dan HL, yang berarti mengubah fungsi HP dan HL menjadi TN; b) Perubahan fungsi beberapa kawasan hutan HI dan Kawasan Konservasi lain di Lereng Gunung Merapi dan Gunung Merbabu menjadi TN Merapi dan Merbabu; c) Perubahan fungsi beberapa kawasan HP dan HL di Batang Gadis Sumatera Utara menjadi TN Batang Gadis, lihat pokok bahasan perubahan fungsi kawasan hutan.

fungsi kawasan hutan baik itu menjadi Hutan Konservasi (Taman Nasional, Taman Wisata Alam, Taman Hutan Raya, Cagar Alam, Suaka Margasatwa dan Taman Buru), Hutan Lindung (HL) maupun maupun Hutan Produksi (HP).²⁰⁷

Dinamika perkembangan kawasan hutan melalui perubahan kawasan hutan tersebut dengan sendirinya akan memengaruhi besaran luasan kawasan hutan dari penunjukan kawasan hutan provinsi yang telah ditunjuk sebelumnya. Proses perubahan peruntukan kawasan hutan yang melalui pelepasan kawasan hutan akan mengurangi luasan kawasan hutan. Proses perubahan peruntukan kawasan hutan melalui tukar-menukar kawasan hutan akan menambah luasan kawasan hutan atau minimal tetap. Proses perubahan fungsi kawasan hutan akan mengubah luasan masing-masing fungsi kawasan hutan. Penunjukan *partial* kawasan hutan akan menambah luasan kawasan hutan.²⁰⁸

Di samping perubahan kawasan hutan yang telah diatur, terdapat aktivitas di luar kehutanan yang juga sangat memengaruhi besaran luasan kawasan hutan antara lain: keinginan yang sangat kuat dalam *review* tata ruang dengan antara lain mengubah kawasan hutan tanpa melalui prosedur yang diatur, dan permasalahan konflik lahan dalam kawasan hutan, serta perambahan kawasan hutan baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun individu.

Sebenarnya perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan, apabila sesuai dengan ketentuan pengaturannya, tidak mudah pelaksanaannya mengingat di samping perubahan tersebut didasarkan atas kriteria sebagaimana tersebut dalam peraturan menteri dan peraturan pemerintah tersebut di atas, juga harus memperhatikan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 47 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor: 68 tahun 1998, Keppres Nomor: 32 Tahun 1992, juga perlu mendapat rekomendasi pemerintah provinsi dan kabupaten, serta

²⁰⁷ Penunjukan *partial* kawasan hutan antara lain: penunjukan TN Sebangau Kalimantan Tengah, penunjukan kawasan hutan pada areal/lahan kompensasi pada kegiatan penggunaan kawasan hutan, penunjukan kawasan hutan pada areal/lahan penukar pada kegiatan tukar-menukar kawasan hutan.

²⁰⁸ Ali Djajono, *ibid*.

harus didasarkan atas pengkajian secara terpadu oleh tim terpadu tersebut. Apabila berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis diperlukan persetujuan badan legislatif, (DPR/DPD). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Pasal 25 ayat (1) disebutkan bahwa Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.²⁰⁹

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor: 2 Tahun 2008 yang mengatur mengenai Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di luar Kegiatan Kehutanan yang berlaku pada Kementerian Kehutanan memberikan isyarat pada usaha nonkehutanan menggunakan kawasan hutan melalui sewa kawasan. Dengan keluarnya kebijakan pemerintah yang memberikan lampu hijau bagi kegiatan pertambangan di hutan lindung dan di kawasan konservasi, hal ini akan semakin memperburuk kondisi kehutanan di Indonesia. Kawasan hutan lindung terancam oleh rencana masuknya perusahaan tambang yang mendapat prioritas, untuk membuka areal pertambangan di kawasan lindung tersebut.²¹⁰

Jenis kawasan hutan yang masih mempunyai harapan berada dalam kondisi baik bila dijaga kelestariannya yaitu kawasan konservasi dan kawasan lindung. Kawasan hutan konservasi adalah kawasan hutan yang berciri khas tertentu untuk melindungi

²⁰⁹ Adapun yang dimaksud dengan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan menurut Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 meliputi: 1. Penggunaan untuk tujuan strategis, yang meliputi: kepentingan religi; pertahanan keamanan; pertambangan; pembangunan ketenagalistrikan dan instalasi teknologi energi terbarukan; pembangunan jaringan telekomunikasi; atau pembangunan jaringan instalasi air. 2. Penggunaan untuk kepentingan umum terbatas, yang meliputi: a. jalan umum dan jalan (rel) kereta api; b. saluran air bersih dan atau air limbah; c. pengairan; d. bak penampungan air; e. fasilitas umum; f. repiter telekomunikasi; g. stasiun pemancar radio; atau h. stasiun relay televisi.

²¹⁰ Lihat dan bandingkan dengan Tri Joko Pitoyo, *Alih Fungsi Hutan Lindung*, *loc.cit.*

keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Sedangkan hutan lindung adalah hutan yang berfungsi sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah. Dengan adanya kegiatan lain di dalam kawasan hutan lindung, maka harus diterima segala konsekuensi yang mungkin terjadi. Kuantitas dan kualitas kawasan hutan lindung yang ada dengan segala fungsinya akan semakin berkurang.²¹¹

Dampak lain, dengan adanya kegiatan di dalam kawasan hutan lindung, akan membuka peluang akses masyarakat ke dalam kawasan. Dengan sendirinya akan menarik masyarakat untuk masuk kawasan hutan lindung, sehingga pada akhirnya akan terjadi kerusakan kawasan hutan karena akan ada kegiatan lainnya berupa perladangan, perambahan hutan, pencurian kayu, pencurian hasil hutan lainnya maupun satwa, dan lain-lain. Mengingat dampak yang mungkin terjadi sementara keberadaan kawasan hutan lindung semakin terbatas, maka proses perubahan kawasan hutan lindung untuk kegiatan nonkehutanan harus melalui proses tahapan yang sangat ketat dengan berbagai pertimbangan dan melibatkan berbagai *stakeholder* terkait, sehingga pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan dan amanat generasi mendatang untuk mewariskan sumber daya hutan lestari dapat terwujud.²¹²

Urgensi Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup

Sumber daya hutan merupakan karunia dan amanah dari Tuhan Yang Maha Esa agar dapat dimanfaatkan secara berdaya guna, berhasil guna dan berkelanjutan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, baik generasi sekarang maupun generasi yang akan datang. Oleh karena itu, pemanfaatannya baik sebagai modal alam (*stock resources*) maupun komoditas (*product*) harus dilakukan

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

secara bijaksana sesuai dengan karakteristiknya.²¹³ Sejalan dengan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengamanatkan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka pengelolaan kawasan hutan harus berorientasi kepada konservasi sumber daya alam (*natural resource oriented*) dan pemanfaatan secara berkelanjutan (*sustainable use*) untuk menjamin kelestarian dan keberlanjutan fungsi hutan, dengan menggunakan pendekatan yang komprehensif dan terpadu.

Dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup, para pengambil keputusan harus betul-betul memperhatikan kawasan hutan, baik kawasan lindung, kawasan konservasi maupun kawasan hutan produksi yang memiliki ciri atau kriteria: kawasan hutan dengan faktor-faktor kelas lereng, jenis tanah dan intensitas hujan setelah masing-masing dikalikan dengan angka penimbang mempunyai jumlah nilai (skor) 175 (seratus tujuh puluh lima) atau lebih; kawasan hutan yang mempunyai lereng lapangan 40 persen (empat puluh per seratus) atau lebih; kawasan hutan yang berada pada ketinggian 2000 (dua ribu) meter atau lebih di atas permukaan laut; kawasan hutan yang mempunyai tanah sangat peka terhadap erosi dengan lereng lapangan lebih dari 15 persen (lima belas per seratus); kawasan hutan yang merupakan daerah resapan air; Kawasan hutan yang merupakan daerah perlindungan pantai.²¹⁴ Selain kawasan hutan dengan kriteria tersebut, juga terdapat kawasan lindung lainnya yang mungkin terdapat di dalam areal unit manajemen tertentu, misalnya kawasan bergambut, sempadan sungai, sempadan pantai, *buffer zone*, dan lain-lain.

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa kawasan hutan dengan segala potensinya memberikan kontribusi terhadap perolehan devisa negara dan dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi nasional.

²¹³ Lihat Agus Syarief Sulaksono, *Ekologi dan Asas Pengelolaan Lingkungan*, Artikel, 2010, hlm. 2. Lihat dan bandingkan juga dengan Bonnysuyendri, *Ekologi dan Asas Pengelolaan Lingkungan*, Artikel, 2010, hlm.1.

²¹⁴ Kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan.

Selain nilai ekonomi, hutan memiliki fungsi sosial dan ekologis. Dilihat dari sisi ekonomi, potensi hutan sangat menggiurkan karena itu siapa yang dapat menguasai, maka akan memperoleh keuntungan yang besar. Oleh sebab itu, tidak heran banyak pihak yang berambisi mengeksploitasi potensi sumber daya hutan ini, sehingga tidak memperhitungkan fungsi sosial dan ekologis dan bahkan generasi anak-cucu yang berhak mewarisinya dianggap tidak ada.²¹⁵

Prinsip penguasaan dan pengelolaan hutan seperti itu menganut hukum rimba, siapa yang kuat, dialah yang berkuasa. Karena itu selama puluhan tahun pemerintah pusat beserta pengusaha swasta enggan melepaskan karena menikmati bagaimana enaknya memperoleh keuntungan besar dari hasil hutan. Akibat dari eksploitasi besar-besaran ini tingkat kerusakan kawasan hutan semakin bertambah. Kerusakan kawasan hutan ini berdampak pada kerusakan keseimbangan ekologi, perubahan iklim dan cuaca serta bencana bagi kehidupan sosial-budaya masyarakat setempat.

Pada saat dimulainya era reformasi (1999), pihak yang merasa dirugikan mulai menuntut hak-haknya, termasuk dunia internasional mulai mendapatkan ruang untuk ikut mengontrol eksploitasi hutan, karena pengaruh global yang diakibatkan kerusakan hutan Indonesia dirasakan oleh dunia internasional. Sesuai dengan semangat otonomi daerah, pemerintah daerah setempat mulai menuntut penguasaan dan pengusahaan hutan serta pembagian hasil yang seimbang. Karena sebelumnya, pemerintah daerah hanya sebagai penonton, setelah mendapatkan kewenangan mulai menampakkan keserakahannya, dengan alasan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan membuka lapangan pekerjaan. Namun, pada kenyataannya tidak jauh berbeda dengan yang sebelumnya, kerusakan hutan Indonesia menjadi semakin parah.

²¹⁵ Lihat Surahmad Suaib, *Perambahan Hutan Dengan Pengalihan Fungsi Hutan Produksi Menjadi Lahan Perkebunan Pada Klaim Hutan Adat Masyarakat Di Kelurahan Ulunggolaka Kecamatan Latambaga Kabupaten Kolaka*, Laporan Penelitian, 2009, hlm. 2-3. Lihat http://yayansuaib.multiply.com/journal/item/2?&show_interstitial=1&u=%2Fjournal%2Fitem, diunduh 27 September 2009.

Berbagai upaya dilakukan untuk menekan meluasnya kerusakan hutan beserta dampak negatif (termasuk sosial dan lingkungan) yang ditimbulkan. Kebijakan dan regulasi pun mulai diambil melalui berbagai peraturan dan keputusan bersama. Sayangnya, perbedaan latar belakang mereka yang mewakili dalam pembuatan peraturan dan pengambilan keputusan kolektif, menyebabkan terjadinya perbedaan visi dalam melihat fungsi hutan. Masing-masing mewakili kelompoknya atau pribadinya. Legislatif yang diharapkan dapat mewakili kepentingan mayoritas seringkali mengecewakan. Hal ini disebabkan minimnya pengetahuan dan pemahaman terhadap fungsi hutan secara global. Produk hukum dan kebijakan yang dihasilkan oleh masing-masing daerah tidak efektif mengakomodasi semangat desentralisasi. Akibatnya kebijakan yang diambil kurang menyentuh pemerataan (kesejahteraan dan keadilan) dan upaya pelestarian lingkungan hidup.

Secara umum sangat dipahami bahwa selain nilai ekonomi, hutan berfungsi sebagai paru-paru dunia dan berpengaruh terhadap perubahan iklim. Indonesia seringkali diklaim sebagai perusak fungsi hutan, karena tingkat kerusakan hutan yang tinggi. Tentu saja tuduhan ini tidak adil, karena keuntungan hasil hutan Indonesia banyak juga dinikmati oleh negara lain. Oleh karena itu, semua pihak, baik pengusaha sektor kehutanan maupun negara lain yang merasa memperoleh keuntungan, perlu memberikan kompensasi untuk memelihara fungsi hutan. Kesadaran itu mulai tumbuh melalui kebijakan dan program pengelolaan hutan berkelanjutan.

Sistem pengelolaan desentralisasi yang semula diharapkan dapat memberikan solusi bagi pemeliharaan (bahkan peningkatan) fungsi kawasan hutan, pada kenyataannya, kerusakan kawasan hutan semakin bertambah karena nilai ekonomi yang lebih dieksploitasi, dan itu dilakukan secara legal maupun ilegal. Yang lebih berbahaya lagi, di beberapa daerah, baik melalui izin yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah maupun yang tidak memiliki izin, merambah hutan yang merupakan kawasan lindung dan kawasan konservasi. Pemerintah daerah, pengusaha, kelompok masyarakat, dan individu seakan tidak lagi menghiraukan apakah hutan tersebut merupakan

kawasan lindung ataupun kawasan konservasi, yang penting bagi mereka yaitu menghasilkan keuntungan secara ekonomi.

Melihat fakta dalam pengelolaan kawasan hutan selama ini yang cenderung eksploitatif, perlu adanya perubahan paradigma dan melakukan reorientasi terhadap berbagai kebijakan di bidang pengelolaan kawasan hutan. Dalam kebijakan perubahan kawasan hutan, harus mengedepankan prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup. Berbagai pendekatan dan kajian harus dilakukan, agar kebijakan yang diputuskan tidak merugikan kepentingan banyak pihak termasuk kepentingan lingkungan hidup. Pendekatan kawasan lingkungan hidup (ekoregion),²¹⁶ kajian lingkungan hidup strategis (KLHS),²¹⁷ kajian AMDAL,²¹⁸ merupakan langkah yang wajib

²¹⁶Ekoregion adalah wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora, dan fauna asli, serta pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan hidup. Manfaat digunakannya pendekatan ekoregion bagi pemerintah: 1. mencegah potensi konflik; 2. mengantisipasi bencana alam; 3. mengembangkan potensi daerah (berdasarkan informasi inventarisasi); 4. meningkatkan koordinasi; 5. mengonkretkan kerja sama antardaerah; 6. melakukan pencadangan sumber daya alam untuk keberlanjutan (*stock resources*); 7. memudahkan pengawasan, penegakan hukum (*law enforcement*); 8. menggunakan sebagai dasar dalam penyusunan perencanaan pembangunan; 9. memberikan insentif yaitu mendorong investasi dan meningkatkan pendapatan (*income*). Sedangkan manfaat untuk pelaku usaha, dengan pendekatan ekoregion ini yaitu: 1. adanya kepastian usaha; 2. menghindari biaya tinggi (pungutan yang tidak jelas/ganda, konflik sosial); 3. kejelasan ruang lingkup hak dan tanggung jawabnya; 4. cadangan sumber daya hutan untuk pemanfaatan pada masa yang akan datang, lihat Pasal 7 dan Pasal 8 UUPPLH.

²¹⁷ KLHS merupakan kajian yang bersifat konperhensif, baik aspek ekonomi, sosial-budaya dan lingkungan hidup secara adil demokratis, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, dalam pengelolaan kawasan hutan diselenggarakan berdasarkan prinsip berkelanjutan, keadilan, dan demokrasi. Prinsip keberlanjutan meliputi aspek kelestarian, kehati-hatian, perlindungan optimal keanekaragaman hayati, keseimbangan, dan keterpaduan; prinsip keadilan meliputi aspek-aspek kesejahteraan rakyat, pemerataan, pengakuan kepemilikan masyarakat adat, pluralisme hukum, dan perusak membayar; prinsip demokrasi meliputi aspek transparansi, kebangsaan dan negara kesatuan, desentralisasi, HAM, dan akuntabilitas publik, lihat ketentuan Pasal 15, 16, 17, dan Pasal 18 UUPPLH.

ditempuh sesuai dengan tahapan dan prosedural yang ditetapkan peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan kebijakan perubahan kawasan hutan tidak akan menimbulkan persoalan pada kemudian hari.

Pendekatan dan kajian ini penting, untuk mencegah terjadinya potensi kerusakan, mengurangi dampak kerusakan, memperbaiki dan memulihkan dampak negatif terhadap lingkungan biofisik dan sosial, dengan tetap melakukan penataan, pengembangan, pemeliharaan pemanfaatan, serta pengawasan, agar keberadaan kawasan hutan dapat terus berlanjut secara lestari, sehingga dapat berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus untuk melestarikan lingkungan hidup.

Untuk itu, hendaknya dalam melaksanakan pengelolaan kawasan hutan, khususnya dalam penetapan kebijakan perubahan kawasan hutan, upaya pelestarian fungsi lingkungan hidup menjadi kewajiban bagi semua pihak yaitu pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, masyarakat, maupun individu. Kewajiban tersebut di antaranya: mencegah adanya pemanfaatan kawasan hutan untuk kepentingan usaha (perkebunan/pertambangan) yang bersifat monopoli baik yang dilakukan perorangan, kelompok masyarakat maupun badan usaha swasta atau pemerintah, mendorong produktivitas dalam pemanfaatan kawasan hutan untuk menjamin kemakmuran dan peningkatan harkat dan martabat hidup masyarakat, menjamin pemenuhan hak generasi sekarang maupun generasi masa depan, untuk dapat memanfaatkan potensi kawasan hutan secara berkelanjutan, memperluas kesempatan berusaha, melakukan pemberdayaan, mengembangkan kapasitas kelembagaan, dan memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat yang hidupnya tergantung pada potensi sumber daya yang terdapat pada kawasan hutan, menjamin keberlangsungan daya dukung ekosistem, fungsi hutan dan lingkungan hidup, memberikan informasi yang utuh

²¹⁸ AMDAL merupakan studi secara rinci dan mendalam terhadap suatu rencana kegiatan yang akan dilakukan pada suatu media lingkungan, yang diperkirakan akan mempunyai dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup. Studi ini harus dilakukan sebelum kegiatan dilakukan dan menjadi prasyarat bagi izin yang akan diberikan kepada pemrakarsa kegiatan, lihat Pasal 22 UUPPLH.

berkaitan dengan pemanfaatan kawasan hutan, mencegah terjadinya penurunan kualitas ekosistem kawasan hutan, mencegah, menanggulangi dan memulihkan kerusakan kawasan hutan dan ekosistemnya, meningkatkan efisiensi pemanfaatan kawasan hutan, menggunakan teknologi yang ramah lingkungan dalam pemanfaatan kawasan hutan.

Perspektif Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan

Negara menguasai sumber daya alam untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan daya dukung ekosistem. Negara memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam dengan mengakui dan menghormati hubungan hukum antara masyarakat dengan sumber daya alam. Penguasaan negara terhadap sumber daya alam sebagaimana dimaksud bukan berarti milik negara melainkan untuk mengatur keadilan, keberlanjutan, dan fungsi sosial sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Penguasaan negara juga dimaksudkan untuk menghilangkan pemusatan penguasaan oleh seseorang atau sekelompok orang atas sumber daya alam, yang dapat mengancam tercapainya kesejahteraan rakyat dan hilangnya fungsi sumber daya alam. Hubungan hukum antara masyarakat dengan sumber daya alam tersebut sebagian telah ada sejak sebelum Republik Indonesia berdiri seperti hak ulayat.

Pengelolaan sumber daya hutan di Indonesia dalam rentang perjalanan waktu yang sangat panjang mulai dari sistem pengelolaan hutan pada era kolonial, rezim Orde Lama, rezim Orde Baru, sampai pada era pemerintahan reformasi saat ini telah mengalami perubahan. Masing-masing tahap pemerintahan mempunyai perspektif yang berbeda terhadap pengelolaan sumber daya hutan. Namun demikian, secara normatif tujuan utama pengelolaan sumber daya hutan pada setiap periode mempunyai benang merah yang sama yaitu untuk memanfaatkan seoptimal mungkin fungsi hutan dan kawasan hutan (bersifat *eksploitatif*). Sumber daya hutan sebagaimana dipahami

bersama mempunyai tiga fungsi utama, yaitu fungsi ekonomi, sosial budaya, dan fungsi lingkungan hidup.

Problem yang dihadapi dalam pengelolaan di sektor kehutanan, yaitu masalah eksistensi kawasan hutan yang tidak dipayungi oleh penegakan dan kepastian hukum, serta perlindungan hukum dan keadilan. Kawasan hutan yang selama ini telah ditata sedemikian rupa melalui proses kesepakatan dalam TGHK, tata ruang dan penunjukan Kawasan hutan dan Perairan (KHP), harusnya secara *legal formal* sudah mampu memberikan kepastian, perlindungan, dan kemanfaatan yang berkeadilan. Pada kenyataannya, selama ini pula proses penetapan dan perubahan kawasan hutan tersebut masih ditempuh atau dilakukan perubahan dengan mekanisme *top down* dan adakalanya menafikan keberadaan hukum dan aturan lain yang (telah) ada dan disepakati bersama oleh masyarakat lokal setempat. Untuk itu, perlu dirumuskan suatu konsep pengembangan pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan yang berkeadilan. Rumusan konsep dimaksud meliputi: arah kebijakan, sasaran kebijakan, instrumen ekonomi dan penguatan kelembagaan, serta kriteria atau indikator kebijakan perubahan kawasan hutan. Konsep dimaksud dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Pertama, perspektif arah kebijakan perubahan kawasan hutan dalam pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan, yang terkait dengan aspek pelestarian fungsi lingkungan hidup, yaitu: 1). Perubahan kawasan hutan untuk semua kepentingan nonkehutanan harus sesuai dengan ambang batas dan daya dukung lingkungan, serta memperhatikan kebutuhan generasi mendatang; 2). Perubahan kawasan hutan dilaksanakan secara adil dan tidak diskriminatif, untuk semua kelompok masyarakat, memberikan kesempatan yang sama dan memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakat yang rentan; 3). Dalam kebijakan perubahan kawasan hutan harus dapat memberikan dan melindungi hak serta akses masyarakat atas hutan di dalam dan di sekitar areal kawasan hutan yang diusahakan; 4). Seluruh proses perencanaan, pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan untuk berbagai kepentingan usaha harus dapat diketahui oleh masyarakat dan dapat dipertanggungjawabkan; 5).

Kebijakan perubahan kawasan hutan harus memperhatikan kesatuan wilayah ekosistem dan karakteristiknya serta koordinasi dan keterpaduan antarsektor; 6). Kebijakan perubahan kawasan hutan dalam pelaksanaannya harus dilaksanakan dengan mengambil risiko kerusakan terhadap lingkungan yang seminimal mungkin; 7). Dalam pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan harus dilakukan secara efisien dengan meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan; 8). Kebijakan perubahan kawasan hutan harus melindungi keanekaragaman hayati dan tidak merusak ekosistem yang menunjang daya dukung lingkungan alam dan sosial ekonomi budaya masyarakat lokal; 9). Dalam kebijakan perubahan kawasan hutan harus menginternalisasikan biaya kerusakan kawasan hutan dan lingkungan hidup serta kemungkinan biaya yang akan timbul dari pengusaha suatu kawasan hutan; 10). Kebijakan perubahan kawasan hutan harus dapat melindungi kearifan lokal, sesuai dengan hukum adat yang berlaku di tengah-tengah masyarakat; 11). Dalam kebijakan perubahan kawasan hutan harus dapat memberikan kesempatan kepada masyarakat adat untuk mengelola sumber kehidupan yang ada di sekitar kawasan hutan yang secara nyata menurut hukum adat setempat masih berlaku dan dikuasainya.

Kedua, perspektif sasaran kebijakan perubahan kawasan hutan dalam pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan yang akan dicapai terkait dengan aspek pelestarian fungsi lingkungan hidup, yaitu: 1). Terwujudnya prakondisi pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan yang dapat diterima oleh berbagai pihak; 2). Tetap dipertahankannya keanekaragaman hayati dan lingkungan sosial yang tetap terjaga dalam keseimbangan meskipun terjadi perubahan kawasan hutan; 3). Terkendalnya pemanfaatan kawasan hutan berkelanjutan yang dilakukan baik oleh pengusaha maupun masyarakat; 4). Tercapainya pemulihan dan pengendalian fungsi ekosistem yang berubah dan tercapai keseimbangan baru yang tetap menjaga keberadaan keanekaragaman hayati secara berkelanjutan; 5). Terciptanya mekanisme perencanaan, pengelolaan, perlindungan dan rehabilitasi, serta pengawasan dan evaluasi pengelolaan kawasan hutan yang tetap berorientasi pada kelestarian dan pengelolaan hutan berkelanjutan; 6). Terwujudnya tata kelola yang baik dan penguatan

kapasitas kelembagaan pemerintah dan masyarakat dalam mengelola kawasan hutan secara berkelanjutan; 7). Tercapainya perbaikan kondisi sosial, ekonomi, budaya, masyarakat lokal dan adat yang lebih baik, serta meningkatnya peran serta masyarakat, dalam pengelolaan kawasan hutan yang berkelanjutan.

Ketiga, perspektif pengembangan instrumen ekonomi dan penguatan kelembagaan dalam kebijakan perubahan kawasan hutan berkelanjutan yang sesuai dengan tujuan negara hukum kesejahteraan, yaitu: 1). Pemerintah memberikan insentif atau subsidi kepada pengelola kawasan hutan yang memenuhi semua persyaratan dan memenuhi kualifikasi dari aspek lingkungan, sebagai pengelola kawasan hutan berkelanjutan, sesuai dengan prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup;²¹⁹ 2). Pemerintah memberikan sanksi atau mencabut semua perizinan yang terkait dengan usaha pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan yang terbukti mengabaikan persyaratan dan kualifikasi dari aspek lingkungan, yang tidak sesuai dengan prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup; 3). Selain insentif dan subsidi dari pemerintah, diharapkan terdapat insentif dan disinsentif dari pasar guna mengapresiasi dunia usaha yang memanfaatkan kawasan hutan yang memahami dan melaksanakan semua prinsip pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan; 4). Pemerintah perlu membentuk organisasi dan institusi penunjang lainnya atau meningkatkan kapasitas kelembagaan yang ada, yang akan mendukung terlaksananya dengan baik dan benar semua prinsip

²¹⁹ Model pengelolaan kawasan hutan di Negara Costa Rica dan Finlandia, dapat menjadi contoh model pemberian insentif dan subsidi bagi pengelolaan kawasan hutan di Indonesia. Apa yang dilakukan di Costa Rica, bukan tidak mungkin diterapkan di Indonesia, artinya merupakan suatu keniscayaan apabila pemerintah ingin mengelola kawasan hutan yang ada dan atau program menghutankan kembali terhadap kawasan hutan yang tidak lagi memiliki hutan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Model pengelolaan kawasan hutan di negara Finlandia dan Costa Rica, menurut penulis merupakan model pengelolaan kawasan hutan yang baik, karena pemerintah pada kedua negara tersebut secara konsisten memfasilitasi pembangunan hutan dengan mendorong investasi di hutan melalui bantuan keuangan baik yang berupa insentif, pinjaman lunak, maupun subsidi. Lihat Hariadi Kartodihardjo, *Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan, Telaah Lanjut Analisis Kebijakan Usaha Kehutanan*, IDEALS, IPB, Bogor, 2006, hlm. 182.

dan kriteria lingkungan dalam pengelolaan kawasan hutan berkelanjutan;²²⁰ 5). Untuk lebih mengakomodasi terjaminnya implementasi aspek lingkungan untuk tujuan yang lebih operasional, perubahan atau perbaikan kelembagaan secara internal atau proses institusionalisasi atau pelebagaan dan perubahan norma atau nilai-nilai atau struktur yang sesuai dengan kondisi kekinian perlu diakomodasi sedemikian rupa, sehingga akan dapat mengikuti tuntutan perkembangan ke arah yang lebih baik; sebab adakalanya tuntutan untuk melakukan perubahan institusional tidak dapat dihindari, mengingat isu lingkungan sudah menjadi isu lintas batas, lintas benua, lintas sektoral dan lintas disiplin ilmu, yang belum bisa terakomodasi dan tergambarkan dari struktur kelembagaan yang ada saat ini.²²¹

Keempat, perspektif pengembangan indikator atau kriteria dalam penetapan kebijakan perubahan peruntukan, perubahan fungsi, dan penggunaan kawasan hutan berkelanjutan dalam pengelolaan kawasan hutan yang sesuai dengan tujuan negara hukum kesejahteraan, yaitu: 1). Kebijakan perubahan peruntukan, perubahan fungsi, dan penggunaan kawasan hutan harus dilakukan sesuai dengan penatagunaan kawasan hutan yang telah ditetapkan; 2). Perencanaan perubahan peruntukan, perubahan fungsi, dan

²²⁰ Pembentukan forum koordinasi pengelolaan kawasan hutan terpadu dan berkelanjutan, dapat menjadi salah satu alternatif. Forum komunikasi yang dibentuk harus merepresentasikan *stakeholders* yang ada di wilayah kawasan hutan tersebut, seperti unsur Pemerintah, Pemerintah Daerah, dunia usaha, dan masyarakat. Forum pengelola kawasan hutan terpadu diarahkan sebagai organisasi nonstruktural, dan bersifat independen yang berfungsi untuk membantu memecahkan permasalahan yang timbul dan merumuskannya secara bersama-sama dalam wilayah pengelolaan kawasan hutan seperti konflik kepentingan antarsektor, antarpemerintah daerah serta dalam mengintegrasikan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan bersama. Lihat dan bandingkan dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri Kehutanan Republik Indonesia Nomor : P.39/Menhut-II/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Terpadu. Forum koordinasi pengelolaan kawasan hutan terpadu dan berkelanjutan terinspirasi dari ketentuan peraturan menteri dimaksud.

²²¹ Pembentukan aspek kelembagaan, baik menyangkut pengaturan kewenangan maupun dalam pengaturan pelaksanaan tugas dan fungsi perlu menjadi perhatian yang serius dari pemerintah.

penggunaan kawasan hutan dalam pengelolaan hutan berkelanjutan harus dilakukan secara terintegrasi antara kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pengusaha maupun masyarakat lainnya; 3). Dokumen perencanaan perubahan peruntukan, perubahan fungsi, dan penggunaan kawasan hutan harus menyediakan informasi kepada para pihak lainnya, terkait dengan aspek lingkungan dalam bahasa yang mudah dipahami; 4). Dokumen perencanaan dan seluruh aspek perubahan peruntukan, perubahan fungsi, dan penggunaan kawasan hutan harus dapat diakses oleh publik, kecuali beberapa informasi yang memenuhi syarat sebagai dokumen rahasia negara yang tidak dapat diakses oleh publik; 5). Pengelola kawasan hutan harus memenuhi seluruh persyaratan untuk memperoleh izin pengelolaan kawasan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terkait dengan aspek lingkungan hidup, baik di tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten, serta hukum dan kesepakatan internasional yang sudah diratifikasi; 6). Pengelola kawasan hutan harus mempunyai izin dan hak yang sah untuk mengelola areal kawasan hutan dan tidak ada konflik lahan dengan masyarakat atau pihak lain di atasnya; 7). Rencana penggunaan kawasan untuk perkebunan atau pertambangan atau kegiatan lainnya tidak mengurangi hak atau membatasi hak adat masyarakat setempat, yang ditunjukkan dengan persetujuan pendahuluan tanpa paksaan/*free prior inform consent* (FPIC); 8). Semua prosedur operasi dalam aspek lingkungan terdokumentasi dengan baik, yang akan dapat dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan pengawasan dan evaluasi; 9). Semua aspek yang berkaitan perubahan peruntukan, perubahan fungsi, dan penggunaan kawasan hutan dalam pengelolaan kawasan hutan di lapangan yang mempunyai dampak terhadap lingkungan harus direncanakan dengan saksama; 10). Dalam rencana perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan kawasan hutan dalam pengelolaan kawasan hutan harus memuat rencana konservasi dan perlindungan terhadap spesies yang langka, terancam punah serta habitat yang mempunyai nilai konservasi tinggi yang terdapat dalam areal perkebunan atau dapat dipengaruhi oleh tanaman perkebunan atau aktivitas pertambangan, yang dibuat secara tersendiri; 11). Dalam pemanfaatan kawasan hutan harus ada

perencanaan untuk mengurangi terjadinya kerusakan dan degradasi lingkungan; 12). Dalam pemanfaatan dan penggunaan kawasan hutan baik untuk kepentingan perkebunan atau yang lainnya tidak diperbolehkan menggunakan cara yang dapat menimbulkan gangguan, ancaman dan bahaya bagi lingkungan hidup; 13). *Assessment* dampak lingkungan dan sosial yang komprehensif dan partisipatif (AMDAL) harus dilakukan oleh pihak independen, sebelum pembukaan kawasan hutan baik untuk perkebunan, pertambangan, maupun permukiman transmigrasi, yang hasilnya harus diintegrasikan dalam rencana pengelolaan; 14). Survei areal lahan dan topografinya harus dilakukan sebelum pembukaan lahan kawasan hutan untuk berbagai kepentingan dan hasilnya diintegrasikan dalam rencana pengelolaan; 15). Tetap memelihara kesuburan tanah pada kawasan hutan yang dimanfaatkan dan apabila memungkinkan meningkatkan kesuburan pada tingkat tertentu sehingga dapat menjamin hasil yang optimal dan lestari; 16). Pada kawasan hutan yang dimanfaatkan harus meminimalkan dan mengontrol kemungkinan terjadinya erosi dan degradasi lahan; 17). Pada kawasan hutan yang dimanfaatkan harus tetap memelihara kualitas dan ketersediaan air tanah dan air permukaan; 18). Semua limbah/sisa buangan yang dihasilkan dari aktivitas usaha pemanfaatan kawasan hutan harus dapat dikurangi (*reduced*), bisa didaur ulang (*recycled*), digunakan kembali (*re-used*) dan dibuang (*disposed*) dengan cara yang lebih bertanggung jawab, misalnya tidak melakukan pembakaran, penumpukan/penimbunan yang akan mengganggu ekosistem; 19). Dalam aktivitas usaha pemanfaatan kawasan hutan, terutama pada sektor pertambangan memaksimalkan penggunaan energi yang efisien dan penggunaan energi yang dapat diperbaharui; 20). Pada areal atau lahan kawasan hutan yang dimanfaatkan namun mempunyai kemiringan yang sangat curam atau di tanah *marginal* dan rentan longsor tidak boleh dilakukan aktivitas dan harus dijadikan kawasan perlindungan setempat; 21). Pelaku usaha yang memanfaatkan atau menggunakan kawasan hutan harus mempunyai sistem perbaikan dan penanggulangan dari semua aspek lingkungan yang terus-menerus diawasi dan dievaluasi, kemudian berdasarkan hasil pemantauan tersebut pihak pengelola melakukan

langkah koreksi dan perbaikan untuk operasional ke depan; 22). Untuk menghindari penyalahgunaan perizinan pemanfaatan kawasan hutan, baik untuk kepentingan perkebunan maupun peruntukan lainnya, maka penebangan pohon (*land clearing*) dan atau pemanfaatan hasil hutan lainnya harus dilakukan oleh pemerintah bukan oleh pelaku usaha, atau diserahkan kepada pihak lainnya.²²²

Menurut penulis, apabila keempat konsep yaitu perspektif arah kebijakan, sasaran kebijakan, pengembangan instrumen ekonomi dan penguatan kelembagaan serta kriteria atau indikator dalam penetapan kebijakan perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan sebagaimana tersebut di atas dipahami dan dilaksanakan, maka akan dapat dihindari atau dicegah terjadinya kerusakan kawasan hutan, karena konsep tersebut merupakan bentuk konkret dari prinsip hukum pelestarian lingkungan hidup, sehingga kawasan hutan dapat dimanfaatkan secara optimal dan bertanggung jawab, dan pada akhirnya pengelolaan kawasan hutan dimaksud akan dapat menjadi salah satu upaya dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

²²² Sebagai contoh, seperti halnya di Malaysia, dalam pelaksanaan konversi hutan untuk hutan tanaman atau penggunaan lainnya, yang melakukan *land clearing* bukan perusahaan yang akan menanam/memanfaatkan, tapi pemerintah yang melakukan *timber tracking* dari hutan sampai ke *log yard* di *mill site*, setelah itu ditangani oleh MTIB sebagai lembaga semi pemerintah, jika di Indonesia seperti Perum Perhutani., Lihat Hariadi Kartodihardjo, *loc.cit.*

PENUTUP

Urgensi Perubahan Kawasan Hutan

KEBIJAKAN perubahan kawasan hutan dilakukan untuk memenuhi tuntutan dinamika pembangunan nasional serta aspirasi masyarakat dengan tetap berlandaskan pada optimalisasi distribusi fungsi, manfaat kawasan hutan secara lestari dan berkelanjutan, serta keberadaan kawasan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional. Kebijakan perubahan kawasan ini, dilakukan melalui perubahan peruntukan, perubahan fungsi dan penggunaan atau pinjam pakai kawasan hutan.

Konsepsi Perubahan Kawasan Hutan

Konsep kebijakan perubahan peruntukan, fungsi, dan penggunaan atau pinjam pakai kawasan hutan harus memiliki arah dan sasaran kebijakan yang jelas, perlu adanya pengembangan instrumen ekonomi dan penguatan kelembagaan, serta memperhatikan kriteria atau indikator dalam penetapan kebijakan perubahan peruntukan, fungsi dan penggunaan kawasan hutan. Apabila konsep tersebut dipahami dan dilaksanakan dengan konsisten, akan dapat dihindari atau dicegah terjadinya kerusakan kawasan hutan, sehingga diperoleh manfaat dari kawasan hutan secara optimal, namun fungsi lingkungan hidup tidak terabaikan, dan pada akhirnya pengelolaan kawasan hutan dimaksud akan

memberikan dampak bagi kesejahteraan sosial-ekonomi sebesar-besarnya bagi rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abrar Saleng, H., *Hukum Pertambangan*, UII Press, Cet. 1, Yogyakarta, 2004.
- Ali Mandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Bagir Manan, *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*, FH-UNPAD, Bandung 1999.
- Bertrand Russel, (alih bahasa Hasan Basri), *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988.
- Black, Donald, *The Behavior Of Law*, Academic Press, New York-San Francisco-London, 1976.
- Budi Wianarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Medpres, Yogyakarta. 2002, hlm.14.
- Eko Budihardjo & Djoko Sutarto, *Kota Berkelanjutan*, Alumni, Bandung, 2005.
- Emil Salim, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Mutiara Sumber Widya, Cet. ke- 5, Jakarta, 1985.

- Ernan, dkk., *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Crestpent Press dan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Fritjof Capra, *The Hidden Connection: Strategi Sistemik Untuk Melawan Kapitalisme Baru*, Jalasutra, Yogyakarta, 2005.
- George Ritzer, *A Multiple Paradigm Science*, dalam saduran Ali Mandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Hariadi Kartodihardjo, *Ekonomi dan Institusi Pengelolaan Hutan, Telaah Lanjut Analisis Kebijakan Usaha Kehutanan*, IDEALS, Bogor, 2006.
- Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010.
- J.J. Von Schmid, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum* (terjemahan: R. Wiratno, D.Dt.Singomangkuto dan Djamadi), PT. Pembangunan, Jakarta, 1958.
- Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984.
- Pramudya, *Hukum Itu Kepentingan*, Sanggar Mitra Sabda, Salatiga, 2007.
- Rachmad K. Dwi Susilo, *Sosiologi Lingkungan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Roscoe Pound, *Tugas Hukum*, Bhatara, Jakarta, 1965.
- Salim, H.S., *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Cet. 2, Jakarta, 2004.

- Silalahi, Daud, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Cet. I, Alumni, Bandung, 1992.
- Sonny Keraf, A., *Etika Lingkungan*, Buku Kompas, Jakarta, 2002
- Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000,
- Yudha B. Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara Di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1999.
- Undang-undang Nomor: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Undang-undang Nomor: 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 Tentang
- Peraturan Pemerintah Nomor: 10 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.
- Peraturan Pemerintah Nomor: 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan.
- Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.7/Menhut-II/2010, jo. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.9/Menhut-II/2011 tentang Pelimpahan Sebagian Urusan Pemerintahan (Dekonsentrasi) Bidang Kehutanan.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor: P.7/Menhut-II/2010.

Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 53/Menhut-II/2008
Tentang Optimalisasi Peruntukan Areal Hutan Produksi Yang
Dapat Dikonversi (HPK).

Peraturan Bersama Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Dan
Menteri Kehutanan Nomor: 23/Men/XI/2007 dan Nomor:
P.52/Menhut-II/2007 Tentang Pelepasan Kawasan Hutan
Dalam Rangka Penyelenggaraan Transmigrasi.

Keputusan Presiden Nomor: 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan
Kawasan Lindung.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor: 70/Kpts-II/2001 jo. Nomor:
Sk. 48/ Menhut-II/2004 Tentang Perubahan Keputusan
Menteri Kehutanan Nomor 70/Kpts-II/2001 Tentang
Penetapan Kawasan Hutan, Perubahan Status dan Fungsi
Kawasan Hutan.

Keputusan Menteri Kehutanan No. 230/Kpts-II/2003 tanggal 14 Juli
2003

Keputusan Kepala Badan Planologi Kehutanan No. 14/VII-PW/2004
tanggal 2 April 2004.

Jurnal Ilmiah, Artikel/Makalah Ilmiah:

Agus Syarif Sulaksono, *Ekologi dan Asas Pengelolaan Lingkungan*,
Artikel, 2010.

A. Hakim Basyar, *Direktur Center for Environment and Natural
Resources Policy Analysis (CePAS), Evaluasi Penerapan*

Kebijakan Konversi Hutan untuk Perkebunan Besar Kelapa Sawit, artikel, 2001.

Ali Djajono, *Perencana Madya Pada Pusat Rencana dan Statistik Kehutanan, Badan Planologi Kehutanan, Dinamika Perkembangan Kawasan Hutan*, Artikel, Bogor, 2009.

Basyuni Thahir, *Penisbian Aspek Pidana Dalam Penyelesaian Konflik Kawasan Hutan*, artikel, 2009.

Hafid Setiadi, *Pembangunan Wilayah: Gagasan Ruang Ekologis Dan Pembangunan Berkelanjutan*, makalah, disajikan dalam Seminar Nasional “*Pembangunan Wilayah Berbasis Lingkungan Di Indonesia*” di Balai Senat Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, tanggal 27 Oktober 2007.

Hery Margono, *Efektifitas Kebijakan Desentralisasi di Sektor Hutan dalam Rangka Efisiensi, Pemerataan dan Kelestarian Hutan*, Makalah, Bogor, 2004.

Iman Santoso, *Perjalanan Desentralisasi Pengurusan Hutan Indonesia*, International Seminar on “*Ten Years Along: Decentralisation, land and Natural Resources in Indonesia*”, Atma Jaya University, Huma, Leiden University, and Radboud University, Jakarta, 2008.

Ismatul Hakim, *Desentralisasi Sektor Kehutanan Menghadapi Reformasi Birokrasi, Suatu Telaahan Bagi Agenda Penelitian Kebijakan Kehutanan*, Artikel, Pusat Litbang Sosial Budaya dan Ekonomi Kehutanan, Bogor, tt.

Masyhud, Kepala Pusat Informasi Kehutanan, Siaran Pers, Nomor: S.109/PIK-1/2010, 2010.

Moch. Sururi, *Pengertian Kebijakan Publik*, artikel, 2009

Priyo Kusumedi dan Achmad Rizal HB, Analisis *Stakeholder* Dan Kebijakan Pembangunan KPH Model Maros Di Propinsi Sulawesi Selatan (*Policy and Stakeholder Analysis in Establishing Maros Model of Forest Management Unit in South Sulawesi*), Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 7 No. 3, Desember 2010.

Sylviani, Kajian Dampak Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Terhadap Masyarakat Sekitar, Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan Vol. 5 No. 3 September 2008.

Suswono, *Perubahan Fungsi Kawasan Hutan Dalam Perspektif Pembangunan Nasional*, Artikel, 2008.

Surahmad Suaib, *Perambahan Hutan Dengan Pengalihan Fungsi Hutan Produksi Menjadi Lahan Perkebunan Pada Klaim Hutan Adat Masyarakat Di Kelurahan Ulunggolaka Kecamatan Latambaga Kabupaten Kolaka*, Laporan Penelitian, 2009.

Tri Joko Pitoyo, *Hutan Untuk Kesejahteraan*, artikel, 2008.

Wiryo, *Klasifikasi Kawasan Konservasi Indonesia*, Warta Kebijakan, Cifor, No. 11, Mei 2003.

Disertasi:

Bonnysuyendri, *Ekologi dan Asas Pengelolaan Lingkungan*, Artikel, 2010.

Ronald Mawuntu, *Kontrak Karya di Bidang Pertambangan Yang Berkeadilan Dihubungkan Dengan Hak Menguasai Negara Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Ringkasan Disertasi, PPS.UNPAD., Bandung, 2009.

Website:

[http://www.korantempo.com/Ekonomi dan Bisnis/krn,20080508,14.id.html](http://www.korantempo.com/Ekonomi%20dan%20Bisnis/krn,20080508,14.id.html).

[http://perencanaan.esdm.go .id](http://perencanaan.esdm.go.id), diunduh 25 Mei 2009.

http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=2238&coid=2&caid, diunduh 25 Mei 2009.

<http://ovalhanif.wordpress.com/2009/04/21/indikator-pembangunan-daerah/>, diunduh 30 Juni 2009.

<http://www.jurnalhukum.blogspot.com>, hlm.1, diunduh 3 Juni 2009.

<http://www.uinjkt.ac.id/index.php/section-blog/1-headline/764-ms-kaban-hutan-milik-negara-untuk-kesejahteraan-rakyat-.html>., diunduh 20 Juni 2009

[http://majalah.tempointeraktif. com/id/arsip/2009/11/30/LIN/mbm.id.html](http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2009/11/30/LIN/mbm.id.html)., diunduh 2 Desember 2009.

<http://agroindonesia.co.id/2009/06/22/indocement-manfaatkan-cagar-alam/>, diunduh 19 September 2009.

<http://bisnis.com>, Jakarta, 09 Februari 2010.

<http://raflis.wordpress.com/2010/05/14/tatacara-perubahan-peruntukan-kawasan-hutan-untuk-wilayah-provinsi/>, diunduh 25 Juli 2010.

<http://www.merdeka.com/pernik/enam-kawasan-hutan-di-jawa-jadi-taman-nasional.html>, diunduh 27 Mei 2009.

<http://erabaru.net/nasional/50-politik/10754-kementerian-kehutanan-batasi-penggunaan-hutan>, diunduh 17 Mei 2010.

[http://yayansuaib.multiply.com/journal/item/2?&show_interstitial=1
&u=%2Fjournal%2Fitem](http://yayansuaib.multiply.com/journal/item/2?&show_interstitial=1&u=%2Fjournal%2Fitem), diunduh 27 September 2009.

GLOSARI

- Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL) : Kajian mengenai dampak penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan.
- Baku Mutu Lingkungan Hidup : Ukuran batas atau kadar makhluk hidup, zat, energi, atau komponen yang ada atau harus ada dan/atau unsur pencemar yang ditenggang keberadaannya dalam suatu sumber daya tertentu sebagai unsur lingkungan hidup.
- Cagar Alam : Kawasan suaka alam yang karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan satwa, dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami.
- Dampak Lingkungan Hidup : Pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang diakibatkan oleh suatu usaha dan/atau kegiatan.
- Daerah Aliran Sungai (DAS) : Suatu wilayah daratan yang merupakan satu kesatuan dengan sungai dan anak sungainya, yang berfungsi menampung, menyimpan, dan mengalirkan air yang berasal dari curah hujan ke danau atau ke laut secara alami, yang

- batas di darat merupakan pemisah topografis dan batas di laut sampai dengan daerah perairan yang masih terpengaruh aktivitas daratan.
- Daya Dukung Lingkungan : Kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antarkeduanya.
- Daya Tampung Lingkungan : Kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya.
- Ekoregion : wilayah geografis yang memiliki kesamaan ciri iklim, tanah, air, flora, dan fauna asli, serta pola interaksi manusia dengan alam yang menggambarkan integritas sistem alam dan lingkungan hidup.
- Ekosistem : Tatanan unsur lingkungan hidup yang merupakan kesatuan utuh menyeluruh dan saling memengaruhi dalam membentuk keseimbangan, stabilitas, dan produktivitas lingkungan hidup.
- Hutan : Suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
- Hutan Negara : Hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
- Hutan Hak : Hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah.

Hutan Adat	:	Hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
Hutan Lindung	:	Kawasan hutan yang karena keadaan sifat alamnya diperuntukkan guna mengatur tata air, pencegahan bencana banjir dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah.
Hutan Produksi	:	Kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.
Hutan Konservasi	:	Kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.
Hutan Suaka Alam	:	Kawasan hutan yang karena sifatnya khas diperuntukkan secara khusus untuk perlindungan alam hayati dan/atau manfaat lainnya.
Hutan Tetap	:	Kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi terbatas, dan hutan produksi tetap.
Hutan Wisata	:	Kawasan Hutan yang diperuntukkan secara khusus untuk dibina dan dipelihara guna kepentingan pariwisata dan/atau wisata buru.
Kajian lingkungan hidup strategis (KLHS)	:	Rangkaian analisis yang sistematis, menyeluruh, dan partisipatif untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi

		dalam pembangunan suatu wilayah dan/atau kebijakan, rencana, dan/atau program.
Kawasan	:	Wilayah dengan fungsi utama lindung atau budidaya.
Kawasan Budidaya	:	Kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya buatan.
Kawasan Hutan	:	Wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
Kawasan Hutan Pelestarian Alam	:	Hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
Kawasan Cagar Budaya dan Ilmu Pengetahuan	:	Kawasan yang merupakan lokasi bangunan hasil budaya manusia yang bernilai tinggi maupun bentukan geologi alami yang khas.
Kawasan Lindung	:	Kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan.
Kawasan Pantai Berhutan Bakau	:	Kawasan pesisir laut yang merupakan habitat alami hutan bakau (mangrove) yang berfungsi memberikan perlindungan kepada

	perikehidupan pantai dan lautan.
Kawasan Pelestarian Alam (KPA)	: Kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, sertapemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.
Kawasan Strategis Nasional	: Wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia.
Kawasan Strategis Provinsi	: Wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup provinsi terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.
Kawasan Strategis Kabupaten/kota	: Wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting dalam lingkup kabupaten/kota terhadap ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan.
Kawasan Suaka Alam (KSA)	: Kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan

- satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah penyangga kehidupan.
- Kawasan Terlindungi : Kawasan yang ditetapkan secara geografis yang dirancang atau diatur dan dikelola untuk mencapai tujuan konservasi yang spesifik.
- Kebijakan : Prinsip umum yang menjadi pedoman pemerintah di dalam mengelola urusan publiknya, berkenaan dengan apa yang harus dilakukan dan atau tidak dilakukan.
- Kebijakan Perubahan Kawasan Hutan : Suatu tindakan atau langkah yang dilakukan oleh pemerintah terkait dengan pengelolaan kawasan hutan, khususnya tindakan mengubah peruntukan, mengubah fungsi dan atau mengubah penggunaan suatu kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan atau bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan, dan atau mengubah penggunaan suatu kawasan hutan untuk kepentingan lain di luar bidang kehutanan, dengan maksud agar dapat dicapai manfaat yang optimal dari suatu kawasan hutan dan atau lahan yang bukan kawasan hutan.
- Kehutanan : Sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.
- Kerusakan Lingkungan : Perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik,

Hidup	kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.
Konservasi Sumber Daya Alam	: Pengelolaan sumber daya alam untuk menjamin pemanfaatannya secara bijaksana serta kesinambungan ketersediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas nilai serta keanekaragamannya.
Konservasi eks-situ	: Konservasi komponen keanekaragaman hayati di luar habitat alaminya.
Konservasi in-situ	: Kondisi sumber daya alam yang terdapat di dalam ekosistem dan habitat alami serta pemeliharaan dan pemulihan populasi jenis berdaya hidup dalam lingkungan alaminya, dan dalam hal jenis terdomestikasi atau budidaya, di dalam lingkungan tempat sifat-sifat khususnya berkembang.
Pelepasan Kawasan Hutan	: Perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan.
Pembangunan Berkelanjutan	: Upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, hukum, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.
Penataan Ruang	: Suatu hukum proses perencanaan

	tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
Penelitian Terpadu	: Penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah yang mempunyai kompetensi dan memiliki otoritas ilmiah (<i>scientific authority</i>) bersama-sama dengan pihak lain yang terkait.
Pengaturan Penataan Ruang	: Upaya pembentukan landasan hukum bagi Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam penataan ruang.
Pengaturan Zonasi	: Ketentuan tentang persyaratan pemanfaatan ruang sektoral dan ketentuan persyaratan pemanfaatan ruang untuk setiap blok/zona peruntukan yang penetapan zonanya dalam rencana rinci tata ruang.
Pengelolaan Kawasan Lindung	: Upaya penetapan, pelestarian dan pengendalian pemanfaatan kawasan lindung.
Penggunaan Kawasan Hutan	: Penggunaan atas sebagian kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan tanpa mengubah fungsi dan peruntukan kawasan hutan tersebut.
Pengusahaan Pariwisata Alam	: Suatu kegiatan untuk menyelenggarakan usaha pariwisata alam di suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam berdasarkan rencana pengelolaan.
Penyelenggaraan Penataan Ruang	: Kegiatan yang meliputi pengaturan, pembinaan, pelaksa-

-
- naan, dan pengawasan penataan ruang.
- Perencanaan Tata Ruang** : Suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
- Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup** : Upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.
- Peran Serta Masyarakat (PSM)** : Bentuk keterlibatan masyarakat di dalam urusan pembangunan, baik secara perorangan maupun dalam bentuk kelembagaan di dalam berbagai tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.
- Perubahan Kawasan Hutan** : Suatu proses perubahan terhadap suatu kawasan hutan tertentu menjadi bukan kawasan hutan atau menjadi kawasan hutan dengan fungsi hutan lainnya.
- Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan** : Perubahan kawasan hutan menjadi bukan kawasan hutan.
- Perubahan Fungsi Kawasan Hutan** : Perubahan sebagian atau seluruh fungsi hutan dalam satu atau beberapa kelompok hutan menjadi fungsi kawasan hutan yang lain.

- Reboisasi : Upaya penanaman jenis pohon hutan pada kawasan hutan rusak berupa lahan kosong, alang-alang, atau semak belukar untuk mengembalikan fungsi hutan.
- Reklamasi Hutan : Usaha memperbaiki atau memulihkan kembali hutan atau lahan dan vegetasi dalam kawasan hutan yang rusak sebagai akibat penggunaan kawasan hutan agar dapat berfungsi secara optimal sesuai dengan peruntukannya.
- Suaka Margasatwa : Hutan Suaka Alam yang ditetapkan sebagai suatu tempat hidup margasatwa yang mempunyai nilai khas bagi ilmu pengetahuan dan kebudayaan serta merupakan kekayaan dan kebanggaan nasional.
- Taman Buru : Hutan Wisata yang di dalamnya terdapat satwa buru yang memungkinkan diselenggarakan pemburuan yang teratur bagi kepentingan rekreasi.
- Taman Hutan Raya : Kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata dan rekreasi.
- Taman Nasional (TN) : Kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan

-
- penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi.
- Taman Wisata : Hutan Wisata yang memiliki kekayaan alam, baik keindahan nabati, keindahan hewani, maupun keindahan alamnya sendiri mempunyai corak khas untuk dimanfaatkan bagi kepentingan rekreasi dan kebudayaan.
- Tukar Menukar Kawasan Hutan : Perubahan kawasan hutan produksi tetap dan/atau hutan produksi terbatas menjadi bukan kawasan hutan yang diimbangi dengan memasukkan lahan pengganti dari bukan kawasan hutan menjadi kawasan hutan.
- Wilayah : Ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan/atau aspek fungsional.

DAFTAR SINGKATAN

AMDAL	: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
APL	: Areal Penggunaan Lain
AUPB	: Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik
BPS	: Biro Pusat statistik
CA	: Cagar Alam
CDM	: <i>Clean Development Mechanism</i>
CIFOR	: <i>Centre for International Forestry</i>
DR	: Dana Reboisasi
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMS	: Badan Usaha Milik Swasta
DAS	: Daerah Aliran Sungai
Dephut	: Departemen Kehutanan
Deptan	: Departemen Pertanian
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EIS	: <i>Environmental Impact Statement</i>
FPIC	: <i>Free Prior Inform Consent</i>
ESDM	: Energi dan Sumber Daya Mineral
FRIM	: <i>Forest Research Institute Malaysia</i>
FST	: Fakultas Sains dan Teknologi
FWI	: <i>Forest Watch Indonesia</i>
HAM	: Hak Asasi Manusia
HGU	: Hak Guna Usaha
HKm	: Hutan Kemasyarakatan
HK	: Hutan Konservasi
HL	: Hutan Lindung
HMN	: Hak Menguasai Negara
HP	: Hutan Produksi Tetap
HPH	: Hak Pengusahaan Hutan

HPK	: Hutan Produksi yang dapat Dikonversi
HPL	: Hak Pengelolaan
HPT	: Hutan Produksi Terbatas
HTR	: Hutan Tanaman Rakyat
HTI	: Hutan Tanaman Industri
HUMA	: Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis
ICRAF	: <i>The World Agroforestry Centre</i>
ICEL	: <i>International Centre for Environmental Law</i>
IDEALS	: <i>Institut for Development Economic of Agriculture and Rural Areal</i>
ITTO	: <i>International Tropical Timber Organization</i>
IUCN	: <i>International Union for Conservation of the Nature and Natural Resources</i>
IPTEK	: Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
IUPHHK-HA	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam
IUPHHK-RE	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Restorasi
IUPHHK-HT	: Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman
KBNK	: Kawasan Budidaya Non-Kehutanan
Keppres	: Keputusan Presiden
KHDTK	: Kawasan Hutan Untuk Tujuan Khusus
KKN	: Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
KLH	: Kementerian Negara Lingkungan Hidup
KLHS	: Kajian Lingkungan Hidup Strategis
KNA	: Keseimbangan Neraca Air
KPA	: Kawasan Pelestarian Alam
KPH	: Kesatuan Pengelolaan Hutan
KPHA	: Kesatuan Pengelolaan Hutan Adat
KPHDAS	: Kesatuan Pengelolaan Hutan Daerah Aliran Sungai
KPHK	: Kesatuan Pengelolaan Hutan

	Konservasi
KPHKm	: Kesatuan Pengelolaan Hutan Kemasyarakatan
KPHL	: Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung
KPHP	: Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi
KPP	: Kawasan Peruntukan Pertambangan
KRPB	: Kesatuan Resort Polisi Hutan
KSA	: Kawasan Suaka Alam
KT	: Konferensi Tingkat Tinggi
KTM	: Kota Terpadu Mandiri
KSDAHE	: Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya
LPM	: <i>Land Position Map</i>
LH	: Lingkungan Hidup
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LN	: Lembaran Negara
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	: Mahkamah Agung
MER	: <i>Milieu-effectrapport</i>
MTC	: <i>Malaysian Timber Council</i>
MTCC	: <i>Malaysian Timber Certification Council</i>
MTIB	: <i>Malaysian Timber Industry Board</i>
NEPA	: <i>The National Environmental Policy Act of 1969</i>
NFP	: <i>National Forest Program</i>
NPWP	: Nomor Pokok Wajib Pajak
OHMG	: Organisme Hasil Modifikasi Genetik
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PERPU	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- undang
PHPA	: Pelestarian Hutan dan Perlindungan Alam
PHKA	: Pelestarian Hutan dan Konservasi Alam
PLTA	: Pembangkit Listrik Tenaga Air
PMA	: Penanaman Modal Asing

PP	: Peraturan Pemerintah
PPKH	: Pinjam Pakai Kawasan Hutan
PP-PPR	: Peraturan Pemerintah Penyelenggaraan Penataan Ruang
PSDA	: Provisi Sumber Daya Hutan
PU	: Pekerjaan Umum
PTUN	: Peradilan Tata Usaha Negara
P.TUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
PT. TUN	: Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
RKP	: Rencana Kerja Pemerintah
RKPD	: Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPPLH	: Rencana Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
RPJP	: Rencana pembangunan Jangka Panjang
RPJM	: Rencana pembangunan Jangka Menengah
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPD	: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RTH	: Ruang Terbuka Hijau
RTRW	: Rencana Tata Ruang wilayah
RTRWN	: Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
RTRWP/K	: Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
SDB	: Sumber Daya Buatan
SEA	: <i>Strategic Environmental Assessment</i>
SEMDAL	: Studi Evaluasi Mengenai Dampak Lingkungan
SKB	: Surat Keputusan Bersama
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah

SPPN	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
SPORC	: Satuan Khusus Polisi Kehutanan Reaksi Cepat
TAHURA	: Taman Hutan Raya
TAP.MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
TGHK	: Tata Guna Hutan Kesepakatan
TN	: Taman Nasional
TNGC	: Taman Nasional Gunung Ciremai
TWA	: Taman Wisata Alam
UU	: Undang-undang
UD 1945	: Undang Undang Dasar 1945
UUK	: Undang-undang Kehutanan
UPA	: Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
UUPH	: Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup
UUPPLH	: Undang-undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
UUPR	: Undang-undang Penataan Ruang
UPT	: Unit Pelaksana Teknis
USU	: Universitas Sumatera Utara
UGM	: Universitas Gadjah Mada
UNCED	: <i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UNPAD	: Universitas Padjadjaran
UNDP	: United Nation Development Programme
UI	: Universitas Indonesia
UII	: Universitas Islam Indonesia
USLE	: <i>Universal Soil Loss Equation</i>
IPB	: Institut Pertanian Bogor
WHO	: <i>World Health Organization</i>
WALHI	: Wahana Lingkungan Hidup

WARSI	: Warung Informasi Konservasi
WCED	: <i>World Commision Environmental Development</i>
WCN	: <i>World Conservation Union</i>

INDEKS

A

Abdul Wahab, 2
alih fungsi, 9, 12, 38, 39, 128
AMDAL, 9, 147, 148

C

cagar alam, 4, 10, 38, 64, 66,
69, 78, 88, 100, 101, 102,
127, 123, 141

D

DAS, 82, 83, 114

E

ekoregion, 147
euphoria, 53

H

hutan lindung, 4, 6, 7, 9, 10,
11, 12, 13, 38, 57, 64, 65,
66, 67, 69, 71, 75, 78, 79,
85, 89, 90, 99, 106, 114,
116, 121, 122, 124, 128,
131, 132, 133, 141, 142,
143, 144

hutan produksi tetap, 4, 79, 93,
95, 123, 114

I

Irfan Islami, 2

K

kawasan pelestarian alam, 4,
64, 65, 67, 69
kawasan suaka alam, 4, 64, 65,
67, 106
konservasi, 6, 12, 13, 22, 35,
36, 37, 38, 41, 46, 58, 65,
66, 67, 68, 69, 71, 102, 113,
114, 115, 116, 117, 121,
122, 123, 128, 135, 137,
141, 143, 144, 147, 154
konversi, 6, 48, 55, 100, 116

M

mindset, 14, 17, 18

P

paradigma, 14, 16, 17, 18, 19,
20, 50, 147
perubahan fungsi, 4, 7, 8, 88,
91, 94, 102, 122, 124, 125,

- 126, 127, 128, 139, 141,
142, 157
- perubahan peruntukan, 3, 4, 6,
8, 9, 10, 12, 13, 22, 36, 38,
39, 41, 74, 91, 93, 94, 96,
102, 103, 114, 116, 117,
118, 119, 138, 139, 141,
142, 153, 156, 157
- pinjam pakai, 7, 11, 91, 100,
101, 102, 128, 129, 130,
131, 133, 134, 139, 140, 157
- 106, 117, 119, 121, 123,
124, 127, 128, 141
- Thomas Kuhn, 17
- Thomas R Dye, 2
- Todaro, 16

R

- rencana tata ruang wilayah,
12, 75, 76, 116

S

- sistem, 6, 15, 16, 18, 19, 21,
22, 23, 24, 29, 30, 31, 34,
35, 41, 51, 54, 55, 62, 67,
71, 74, 80, 86, 111, 136,
143, 147, 149, 155
- Suaka Marga Satwa, 117

T

- Tahura, 4
- Taman Buru, 4, 64, 65, 67, 70,
78, 79, 89, 123, 141
- taman nasional, 4, 10, 64, 65,
69, 78, 88, 89, 98, 99, 102,

TENTANG PENULIS



Iskandar, lahir di Kotabumi, Lampung Utara, 7 November 1963. Tahun 1988 menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum Jurusan Hukum Administrasi pada Fakultas Hukum Universitas Lampung (UNILA). Menjadi staf pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UNIB) sejak tahun 1989/1990 sampai sekarang. Tahun 1996 lulus magister bidang Ilmu Hukum pada Program PPs. Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya tahun 1996. Tanggal 14 Februari 2011 lulus Program Doktor Ilmu Hukum Pada PPs. UNPAD, Bandung. Sejak tahun 2008 Lektor Kepala IVC

dalam bidang Hukum Lingkungan. Selama dalam karier, penulis pernah mengikuti Penataran Hukum Lingkungan (Surabaya: 1997, 1999), Hukum Administrasi (Surabaya: 1996, 1998), mengelola Badan Pelaksana Kuliah Kerja Nyata Universitas Bengkulu (1997-1999), sebagai anggota Tim Koordinasi Pengendalian Dampak Lingkungan Kota Bengkulu (TKPDL) (1997-2004), Mengikuti Pelatihan Penulisan Buku Ajar (2000), mengikuti Kursus Dasar-dasar AMDAL (2001), sebagai Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (2001-2005), sebagai anggota Tim Pertimbangan pada Lembaga Penelitian Universitas Bengkulu (2003-2004), sebagai Konsultan Bidang Hukum pada Proyek MCRMP Bappeda Provinsi Bengkulu, Bappeda Kota Bengkulu dan Bappeda Bengkulu Utara (2003-2006), sebagai Staf Pengajar mata kuliah Hukum Lingkungan pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (2006-2007, 2011) dan pada PPS Ilmu Hukum Universitas Hazairin Bengkulu (2011) mengikuti Workshop Calon Reviewer Dikti (2005), sebagai Reviewer P2M Dikti (2005-sekarang), sebagai Ketua P3KKN Universitas Bengkulu (2006-2008), sebagai anggota tim pertimbangan LPPM UNIB (2006-2008), sebagai anggota Koalisi Kependudukan Untuk Pembangunan Propinsi Bengkulu (2011). Menulis buku teks: ISBN: 979-9431-20-7. Selain itu, penulis menyusun buku ajar (modul) dalam mata kuliah Hukum Lingkungan, Hukum Administrasi, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Praktik Peradilan Tata Usaha Negara, Hukum Perizinan, Hukum Kehutanan, buku pedoman pelaksanaan KKN-UNIB., Buku Profil Desa-desa di Kabupaten Seluma, Buku Profil Desa-desa di Kabupaten Kaur. Penulis juga aktif melakukan penelitian terutama dalam bidang hukum, sosial dan lingkungan hidup, baik yang dibiayai DP2M Dikti., dana hibah maupun blockgrand lainnya, mengikuti berbagai seminar lokal dan nasional, dan menerbitkan karya-karya ilmiah dalam berbagai media publikasi lokal dan nasional.



UNPAD PRESS

ISBN: 978-602-8743-51-8

